



Universiteit Utrecht

Disciplinegroep Rechtstheorie
Departement Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht

IDENTITEITSFRAUDE: EEN AFBAKENING

*Een internationale begripsvergelijking
en analyse van nationale strafbepalingen*

Utrecht, 20 juli 2007

Dr. mr. U.R.M.Th. de Vries
Dr. mr. H. Tigchelaar
Dr. mr. M. van der Linden
Prof. mr. A.M. Hol

© 2007 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden

DG Rechtstheorie
Departement Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht
Achter Sint Pieter 200
3512 HT Utrecht
Tel: +31 (0)30 2537072
Fax: +31 (0)30 2537067
E-mail: RTHsecretariaat@law.uu.nl

DANKWOORD

Dit onderzoeksrapport is tot standgekomen op basis van intensieve samenwerking tussen de onderzoekers. Ook andere personen zijn betrokken geweest bij dit onderzoek. Hun zijn wij dank verschuldigd. Allereerst willen wij onze dank betuigen aan de Begeleidingscommissie, onder het voorzitterschap van Klaas Rozemond. De bijeenkomsten waren prikkelend, prettig en constructief. Daarnaast willen wij de personen bedanken die bereid waren door ons geïnterviewd te worden. Hun informatie uit de praktijk bleek bijzonder waardevol. Verder willen wij Somayeh Djafari, onze student-assistente, bedanken voor haar bijdrage in het vergaren en ordenen van de literatuur. Haar inzet en toewijding hebben wij zeer op prijs gesteld. We danken ook graag Theo Rosier en René de Vries voor hun redactioneel commentaar. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport is natuurlijk geheel de onze. Tenslotte danken wij Job, Zeyno, Lara, Gijs, Roel en Eline voor hun flexibiliteit en steun.

Utrecht, 20 juli 2007

Bald de Vries

Jet Tigchelaar

Tina van der Linden

Ton Hol

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	5
Samenvatting	9
Summary	15
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	21
1.1. Doel van het onderzoek; probleemstelling	21
1.2. De beleidscontext en de maatschappelijke context	22
1.3. Afbakening en onderzoeksvragen	25
1.4. Werkwijze en verantwoording	27
1.5. Opbouw van het onderzoeksrapport	28
HOOFDSTUK 2 EEN THEORETISCH PERSPECTIEF	31
2.1. Inleiding	31
2.2. Identiteit	31
2.3. Fraude	38
2.4. Identiteitsfraude	39
2.5. Conclusie	48
DEEL A: LANDENANALYSE	
HOOFDSTUK 3 NEDERLAND	51
3.1. Korte achtergrondschets	51
3.2. Definitie 1: ‘Fraudenota: identiteitsfraude’	53
3.3. Definitie 2: ‘Kabinetsreactie Kmar: identiteitsdiefstal’	54
3.4. Definitie 3: ‘Identiteitsfraude: sofi-nummers’	56

3.5.	Definitie 4: ‘Identiteitsfraude: Burgerservicenummer’	56
3.6.	Definitie 5: ‘Horizontale identiteitsfraude’	57
3.7.	Definitie 6: ‘Wetenschappelijke definitie (Grijpink)’	59
3.8.	Definitie 7: ‘Wetenschappelijke definitie (Koops & Leenes)’	59
3.9.	Vormen van identiteitsfraude	60
3.10.	Kwantitatieve gegevens	61
3.11.	Maatregelen	63
3.12.	Kader voor analyse: matrix Nederland	67
HOOFDSTUK 4 DE VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA		77
4.1.	Korte achtergrondschets	77
4.2.	Benaming: identiteitsdiefstal, identiteitsfraude en andere aanduidingen	79
Deel I: Federale en statelijke wettelijke omschrijvingen		
4.3.	Definitie 1: ‘Identity Theft and Assumption Deterrence Act, 1998’	83
4.4.	Definitie 2: ‘FACTA/FCRA’	89
4.5.	Definitie 3: ‘Idaho - Financiële identiteitsdiefstal’	91
4.6.	Definitie 4: ‘Arizona - Any unlawful purpose & economic loss’	93
4.7.	Definitie 5: ‘Californië - Any unlawful purpose & intent to defraud’	94
4.8.	Kwantitatieve gegevens (gehele VS)	98
4.9.	Overige maatregelen	100
Deel II: Omschrijvingen uit de wetenschappelijke literatuur		
4.10.	Definitie 6: ‘Vier typen van identiteitsfraude (Cheney)’	102
4.11.	Definitie 7: ‘Identiteitsdiefstal als voortgezette handeling’ (Solove)	108
4.12.	Definitie 8: ‘De overkoepelende term van Perl’	109
4.13.	Definitie 9: ‘Identiteitsfraude als opstap tot criminaliteit (Gordon & Willox)’	113
4.14.	Kader voor analyse: matrix Verenigde Staten	115
4.15.	Conclusie	127
HOOFDSTUK 5 HET VERENIGD KONINKRIJK		129
5.1.	Korte achtergrondschets	129
5.2.	Definitie 1: ‘Identity Fraud Study’	130

HOOFDSTUK 9	EEN WERKBARE METHODE VOOR AFBAKENING	185
9.1.	Inleiding	185
9.2.	Landenanalyse: omschrijvingen van identiteitsfraude	185
9.3.	Landenanalyse: overzicht maatregelen en kwantitatieve gegevens	194
9.4.	Identiteitsfraude: een werkdefinitie	199
9.5.	Conclusie	205

DEEL B: STRAFBAARHEID VAN IDENTITEITSFRAUDE

HOOFDSTUK 10	IDENTITEITSFRAUDE EN BESTAANDE (NEDERLANDSE) DELICTSOMSCHRIVINGEN	207
10.1.	Inleiding	207
10.2.	Inventarisatie van relevante delictsomschrijvingen	208
10.3.	De items en de delictsomschrijvingen: plan van aanpak	227
10.4.	De items: identificatiemiddelen en identiteit	229
10.5.	(Opzettelijke) handelingen mbt identificatiemiddelen	231
10.6.	Vervolgedraging	236
10.7.	Het gehele spectrum van identiteitsfraude bestreken	241
10.8.	Conclusie	247

HOOFDSTUK 11	CONCLUSIE	255
	Geraadpleegde literatuur	261
	Geraadpleegde jurisprudentie	267
	Verklarende woordenlijst	269
	Bijlage: samenstelling Begeleidingscommissie	271

SAMENVATTING

OPZET: PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Identiteitsfraude is een vorm van fraude die de laatste jaren steeds meer aandacht krijgt in Nederland en daarbuiten. Echter, wat precies onder het begrip ‘identiteitsfraude’ moet worden verstaan is niet altijd even duidelijk. Doorgaans denkt men bij identiteitsfraude aan de situatie waarin iemand met kwade bedoelingen bewust de schijn oproept van een identiteit die niet bij hem hoort. Dit rapport beoogt het begrip ‘identiteitsfraude’ te verhelderen en dient daarbij een tweeledig doel. Het eerste is het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van een beleidskader voor de bestrijding van identiteitsfraude. Het tweede doel is de minister van Justitie in staat te stellen om te beoordelen of een afzonderlijk delict ‘identiteitsfraude’ nodig en wenselijk is. De probleemstelling luidt:

Wat is een werkbare afbakening van het begrip ‘identiteitsfraude’, gelet op nationaal en internationaal gehanteerde begrippen en bestaande delictsomschrijvingen?

Op grond van de probleemstelling is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd:-

A. Inventarisatie en analyse van de begripsvorming omtrent identiteitsfraude

1. Welke begrippen en benamingen worden nationaal en internationaal gehanteerd?
2. Welke cijfers zijn er betreffende de omvang van identiteitsfraude?
3. Welke maatregelen zijn of worden genomen ter bestrijding van identiteitsfraude?
4. Wat is de verhouding tussen de gebruikte begrippen?

B. Strafbaarheid van identiteitsfraude

5. Wat is de verhouding van gebruikte begrippen tot bestaande, aan identiteitsfraude gerelateerde delictsomschrijvingen?
6. Wat zijn de kenmerken die identiteitsfraude uniek maken in vergelijking met bestaande, aan identiteitsfraude gerelateerde delicten?
7. In hoeverre bestaan er lacunes in de bestaande delictsomschrijvingen?

De inventarisatie en analyse ten behoeve van een betere begripsvorming is gebaseerd op een onderzoek van de beleids- en wetenschappelijke literatuur in Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België, alsmede de EU/EG. Er wordt uitsluitend gekeken naar identiteitsfraude begaan door natuurlijke personen. Een verdere beperking is dat alleen naar identiteitsfraude als opstap tot het plegen van andere delicten gekeken wordt.

THEORETISCH KADER

Voor de eerste categorie onderzoeksvragen wordt eerst een theoretische analyse gegeven van het begrip identiteitsfraude en de constituerende elementen ‘identiteit’ en ‘fraude’. Dit vormt een eerste afbakening van het begrip. Hieruit blijkt dat identiteit in verband met identiteitsfraude context bepaald is en de functie heeft van identificatie. Hiermee wordt bedoeld dat de concrete situatie bepalend is welke kenmerken tot iemands identiteit behoren, gezien de functie om iemand als uniek binnen een bepaalde groep te identificeren. Het identificeren vindt plaats op grond van identificatiemiddelen. Wij onderscheiden drie soorten: gegevens (bv. naam, geboortedatum, burgerservicenummer), documenten (bv. paspoort) en andere gegevensdragers (bv. bankpasjes of RFID-tags). Fraude is geen wettelijke term. Fraude wordt over het algemeen geassocieerd met valsheid en bedrog. Toegepast op fraude met identiteit komt het erop neer dat valsheid gepleegd wordt met betrekking tot identificatiemiddelen met bedrog als doel. Hoewel deze theoretische analyse zich concentreert op het begrip identiteitsfraude, zijn er in de literatuur uit de diverse landen, ook diverse andere benamingen in omloop. De meest voorkomende andere benaming is identiteitsdiefstal. Hiermee wordt echter sterker uitgedrukt dat er een persoon is, die slachtoffer wordt van valsheid met diens identificatiemiddelen, terwijl bij identiteitsfraude bedrog als doel of resultaat meer vooropstaat.

UITKOMSTEN LANDENANALYSE

Voor de inventarisatie en analyse van de begripsvorming omtrent identiteitsfraude is een analysekader ontwikkeld. Hierin zijn zes items opgenomen, waarop de vele definities van identiteitsfraude uit de landenanalyse zijn ‘gescoord’. Dit maakt het mogelijk om de verhouding tussen de gebruikte begrippen te analyseren: welke elementen vallen zeker buiten het begrip, welke elementen vallen er noodzakelijkerwijs en welke er mogelijk-erwijs onder? Deze items zijn uitgewerkt in concrete hoofd- en subvragen, waarvan hier de hoofdvragen worden vermeld. Daarna volgen de bevindingen uit de landenanalyse en de conclusies die daaruit zijn te trekken voor een werkbare afbakening van identiteitsfraude.

1. Wordt in de omschrijving een (rechts)persoon genoemd wiens identiteit wordt gecompromitteerd?

De landen laten een verschillend beeld zien. Als er een persoon genoemd wordt, wordt meestal ook aangegeven dat verkrijging en/of gebruik van identificatiemiddelen zonder medeweten of toestemming moet zijn gebeurd, wil er van identiteitsfraude sprake zijn. De persoon, wiens identiteit wordt gecompromitteerd, is niet slechts een natuurlijk persoon, maar kan ook een rechtspersoon of een andere entiteit zijn. Sommige omschrijvingen sluiten gebruik van fictieve gegevens uit. Het manipuleren van de eigen gegevens valt bijna nooit expliciet onder het begrip identiteitsfraude. Echter, men moet erop bedacht zijn dat het manipuleren met de eigen gegevens een manier kan zijn tot het creëren van een fictieve identiteit. Hieruit concluderen we dat over het geheel genomen het noemen van een persoon (een natuurlijk persoon, rechtspersoon of anderszins) niet relevant is voor de afbakening van het begrip maar dat het verkrijgen en/of gebruik van identificatiemiddelen *zonder* medeweten of toestemming dat wel is, tenzij het gaat om het creëren van een fictieve identiteit. Verder maakt het niet uit of gegevens van een bestaande (rechts)persoon, een overleden persoon of een fictieve persoon gebruikt worden. Het manipuleren van eigen gegevens valt niet onder identiteitsfraude maar men

moet er wel op bedacht zijn dat dit wel aanleiding kan geven tot het creëren van een fictieve identiteit.

2. Wordt in de omschrijving een identificatiemiddel genoemd?

Het benoemen van een identificatiemiddel loopt in de diverse landen uiteen. Wordt in de VS de nadruk gelegd op ‘gegevens’, Frankrijk lijkt meer te hechten aan ‘documenten’ die specifiek worden genoemd, zoals paspoort en identiteitsdocument. Voor de andere landen geldt dat zowel gegevens als documenten als andere gegevensdragers als identificatiemiddelen object van identiteitsfraude kunnen zijn. Uiteindelijk blijkt dat het *benoemen* van een bepaald soort identificatiemiddel niet van doorslaggevende betekenis voor de begripsvorming omtrent identiteitsfraude, maar wel voor het beleid dat men wil voeren.

3. Blijkt uit de definitie wat met ‘identiteit’ bedoeld wordt?

Wat precies met identiteit bedoeld wordt, is in bijna alle gevallen onduidelijk. Veelal bepaalt de context wat met identiteit wordt bedoeld. Uiteindelijk lijken de meeste, zo niet alle definities met identiteit, in ieder geval een bureaucratische identiteit te bedoelen. Het gaat hier om door overheids- en particuliere instellingen gehanteerde kenmerken van een persoon, zoals adresgegevens uit de gemeentelijke basisadministratie, burgerservice-nummer of creditcardgegevens. Alleen in de Verenigde Staten worden, in de federaal-wettelijke omschrijvingen, hele lijsten identificatiegegevens genoemd. Verder lijkt het er op dat het antwoord op de vraag of het sjoemelen met één gegeven voldoende is, afhangt van de context. Uiteindelijk is de conclusie dat steeds per definitie bepaald of geïnterpreteerd moet worden wat de definitie met identiteit bedoelt. *In abstracto* kan geen uitspraak worden gedaan over wat met identiteit wordt bedoeld, nu dit contextafhankelijk is. Bovendien valt, mede gezien de theoretische analyse, uitsluitend het aannemen van een valse hoedanigheid, zonder gebruikmaking van identificatiemiddelen, niet onder het begrip identiteitsfraude.

4. Worden er (opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen genoemd in relatie tot identificatiemiddelen? Zo ja: welke?

In veel definities wordt onderscheid gemaakt tussen het *verkrijgen* van identificatiemiddelen en het *gebruiken* van identificatiemiddelen voor onrechtmatige handelingen. Bij dit item gaat het om de initiële fase van het verkrijgen, bezitten, overdragen etc., zonder dat er een vervolgedraging van het gebruik is. Vaak wordt er naar expliciete handelingen verwezen, zoals ‘vervalsing’, ‘diefstal’ en ‘frauduleus verkrijgen’, etc. Soms is het echter zo dat identificatiemiddelen rechtmatig kunnen worden verkregen (bv. door ‘*shoulder surfing*’ en ‘*dumpster diving*’), maar dat vervolgens het gebruik van die middelen, ten einde zich een andere (fictieve) identiteit aan te meten, wel onrechtmatig is. De handelingen zijn over het algemeen opzettelijke handelingen. Het verkrijgen van identificatiemiddelen door een *nalaten* zijn we in de besproken omschrijvingen niet tegengekomen, maar is wellicht mogelijk. We concluderen dat het opnemen van handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen in de omschrijving bijdraagt aan de afbakening van identiteitsfraude. Voor de afbakening is echter niet nodig om de *wijze* van verkrijging, toeëigening, bezit of creatie te benoemen. Over het algemeen zijn handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen opzettelijk en wederrechtelijk. Echter, voor de afbakening van het begrip identiteitsfraude is de wederrechtelijkheid van

de handelingen niet een noodzakelijke voorwaarde, omdat de vervolggedraging wederrechtelijk moet zijn.

5. In hoeverre wordt verwezen naar vervolggedragingen in de omschrijvingen?

In bijna alle omschrijvingen is sprake van vervolggedragingen: verschillende vormen van fraude, bevoordeling, zich onttrekken aan verplichtingen, het onopgemerkt dingen doen, etc. Deze vervolggedragingen zijn wederrechtelijk en hebben een intentioneel karakter. Het enkele bezit van een verzameling identificatiemiddelen is niet voldoende om van identiteitsfraude te kunnen spreken. Het daadwerkelijk voltooien van de gedraging is het uitgangspunt in de omschrijvingen, maar een begin van uitvoering (poging) kan er ook onder vallen. Het kan zelfs voldoende zijn dat er de intentie is tot het begaan van de wederrechtelijke vervolggedraging.

6. Beoogt de omschrijving een bepaalde verhouding aan te geven waarin identiteitsfraude plaats heeft?

De meeste definities zijn niet uitdrukkelijk gericht op horizontale of verticale identiteitsfraude. De eerste betreft identiteitsfraude tussen particulieren en de tweede betreft identiteitsfraude tussen een particulier en een overheidsinstantie. In Nederland blijkt uit de context dat de definities uit de parlementaire literatuur vaak verticale identiteitsfraude op het oog hebben. In de VS, maar ook in de EG/EU, heeft men vooral horizontale identiteitsfraude voor ogen, maar verder omvatten de omschrijvingen bijna allemaal zowel horizontale als verticale identiteitsfraude. De verhouding waarbinnen identiteitsfraude gepleegd wordt levert echter geen praktisch criterium op om het begrip af te bakenen omdat in beide verhoudingen dezelfde identificatiemiddelen gebruikt kunnen worden.

WERKDEFINITIE

Gelet op de nationaal en internationaal gehanteerde begrippen komen wij tot een afbakening van het begrip identiteitsfraude. Daarbij moet opgemerkt worden dat van een vals identificatiemiddel sprake is indien het identificatiemiddel de persoon die zich ervan bedient niet conform de waarheid identificeert. De afbakening is gegoten in deze werkdefinitie:-

Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of: met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

MAATREGELN EN CIJFERS

Bij omschrijvingen van identiteitsfraude worden over het algemeen maatregelen genoemd waarmee identiteitsfraude voorkomen of bestreden zou kunnen worden. Het ligt voor de hand dat de maatregelen een relatie hebben met de omschrijving: dát is immers de soort identiteitsfraude die de maatregel(en) beogen te bestrijden. Echter, de relatie tussen omschrijvingen van identiteitsfraude en genomen en voorgestelde maatregelen is onduidelijk. Dit neemt niet weg dat we zes categorieën maatregelen hebben kunnen onderscheiden: (1) preventieve maatregelen van informatieve en coördinerende aard, (2) preventieve maatregelen van technologische aard, (3) beleids- en handhavings-

maatregelen; en juridische maatregelen met een (4) een preventief, (5) reparatoir en (6) repressief karakter.

Uit deze analyse van de vijf landen en de EU/EG komt het beeld naar voren van een versnipperd scala aan maatregelen die zijn of worden genomen ter bestrijding van identiteitsfraude. Al wordt er in diverse rapporten gewezen op de noodzaak van een structurele en integrale aanpak, de praktijk toont aan dat zo'n aanpak nog niet is gerealiseerd.

Net als bij het overzicht van de maatregelen, kan ook ten aanzien van de kwantitatieve gegevens geconstateerd worden dat er veelal geen directe correlatie is tussen de cijfers en de definities. De gegevens over de omvang van de schade tonen wel aan dat identiteitsfraude in de onderzochte landen een structureel probleem is. Ook indien men de kwantitatieve gegevens ten aanzien van incidenten van identiteitsfraude en zijn verschijningsvormen in ogenschouw neemt, komt daaruit het beeld naar voren dat identiteitsfraude in omvang en variatie toeneemt. Het is echter niet mogelijk om op basis van de beschikbare gegevens een algeheel cijfermatig overzicht te geven. De beschikbare cijfers zijn daarvoor te gevarieerd en onvoldoende betrouwbaar. Hier wreekt zich de veelvormigheid van het verschijnsel en het ontbreken van een adequaat registratiesysteem.

STRAFBAARHEID IN NEDERLAND

Vervolgens is de strafbaarheid van identiteitsfraude in Nederland onderzocht. Daarvoor is eerst een inventarisatie gegeven van de relevante delictsomschrijvingen. Deze liggen in de sfeer van de valsheidsdelicten (valsheid in geschrift, fraude met reisdocumenten en betaalkaarten), actieve en passieve fraude (art. 227a en 227b Sr.), computerdelicten, mensensmokkel en tenslotte diefstal, verduistering, heling, oplichting en witwassen.

Vervolgens is de werkdefinitie van identiteitsfraude gerelateerd aan deze delictsomschrijvingen.

Het blijkt dat in de kern de elementen van identiteitsfraude overeenkomen met bestaande delictsomschrijvingen. Zo blijken alle soorten identificatiemiddelen het geheel aan relevante delictsomschrijvingen te bestrijken. Ook worden de handelingen (verkrijgen, toe-eigenen, bezitten en creëren) ten aanzien van identificatiemiddelen 'gedekt' door bestaande delictsomschrijvingen. In deze delictsomschrijvingen komt ook de handeling 'overdragen' voor. Verder blijkt dat het begaan van een wederrechtelijke vervolggedraging met behulp van valse identificatiemiddelen bestreken wordt door tal van bestaande delictsomschrijvingen, zoals de valsheidsdelicten, computerdelicten, de witwasbepalingen, de actieve en passieve fraudebepalingen en oplichting. Daarnaast kunnen allerlei delicten, die niet noodzakelijkerwijs het gebruik van valse identificatiemiddelen impliceren, wel gemakkelijk begaan worden met behulp van valse identificatiemiddelen. Te denken valt aan wapen- en drugshandel.

Er zijn enkele belangrijke delictsomschrijvingen die het gehele spectrum van identiteitsfraude bestrijken. Deze betreffen de valsheidsdelicten, computervredebreuk, actieve en passieve fraude en oplichting. Deze delicten benaderen de handelingen en gedragingen van identiteitsfraude het meest en omvatten samen alle soorten valse identificatiemiddelen. Soms is identiteitsfraude echter ruimer en soms beperkter geformuleerd. Deze

verschillen lijken niet bijzonder problematisch. Wel wordt opgemerkt dat de werkdefinitie van identiteitsfraude te ruim is geformuleerd voor de strafrechtelijke bestrijding van rechtmatige verkregen (valse) identificatiemiddelen, als er slechts de intentie is om daarmee iets wederrechtelijks te doen. Dit zou immers neerkomen op strafbaarstelling van intentie alleen. Verder springt in het oog dat enkele strafbepalingen ten aanzien van het reisdocument ruimer zijn geformuleerd dan de formulering van identiteitsfraude. Voor dit belangrijke identificatiemiddel geldt bijvoorbeeld niet de eis van opzettelijk, maar van culpoos bezit.

Het unieke van identiteitsfraude blijkt te liggen in het feit dat fraude met identificatiemiddelen centraal staat. Daarbij doet het minder ter zake of zo'n identificatiemiddel in algemene bewoordingen kan worden aangeduid als een goed, voorwerp, geschrift of gegeven, zoals in de bestaande delictsomschrijvingen. In aansluiting hierop is het tweede unieke kenmerk van identiteitsfraude, dat er in één omschrijving kan worden aangegeven waar het om gaat bij identiteitsfraude, terwijl bij bestaande delictsomschrijvingen dit niet steeds het geval is: identiteitsfraude behelst vaak strafbare feiten die in meerdere delictsomschrijvingen zijn terug te vinden. In de derde plaats is het duidelijk dat identiteitsfraude in algemene bewoordingen het ongewenste (vervolg)gedrag als wederrechtelijke gedraging formuleert, zonder te verwijzen naar bepaalde bijzondere voorwaarden voor strafbaarheid, terwijl strafbepalingen die gerelateerd kunnen worden aan identiteitsfraude dat in meer of mindere mate wel doen.

Laatstgenoemde unieke kenmerk leidt ons naar de constatering dat er mogelijkwijs een lacune ligt in de bijzondere voorwaarden voor strafbaarheid van actieve en passieve fraude, en zeker bij oplichting. Bij de eerst genoemde delicten is het onduidelijk of het bestanddeel 'verstrekking of tegemoetkoming' alle contracten waaruit het recht op levering c.q. verstrekking van gelden, goederen en diensten omvat. Bij oplichting ontbreekt de strafbaarstelling van het met oplichtingsmiddelen bewegen tot het leveren van een dienst. De lacunes hebben dus betrekking op het gebruik van valse identificatiegegevens binnen horizontale verhoudingen, en meer specifiek op het verkrijgen van diensten.

SUMMARY

MAIN THESIS AND RESEARCH QUESTIONS

Identity fraud is a type of fraud that attracts increasing attention over the last few years, both in the Netherlands and elsewhere. However, it remains unclear what the word 'identity fraud' refers to. One could think of a situation where a person with bad intentions knowingly assumes an identity which is not his or hers. This report clarifies the meaning of identity fraud, serving two goals. The first is that it seeks to contribute to the development of a policy framework for the purpose of combating identity fraud. The second is to enable the minister of Justice to consider the desirability and necessity of a separate identity fraud crime to be included in the Dutch criminal code. The main thesis of the report is:-

What is a workable demarcation of the term identity fraud, considering nationally and internationally used terminology as well as existing criminal offences related to it?

The main thesis is addressed on the basis of two categories of research questions:-

A. Inventory and analysis of terminology related to identity fraud

8. Which terminology is used nationally and internationally?
9. What quantitative data exist about identity fraud and its impact?
10. What measures have been or will be taken to combat identity fraud?
11. How does the terminology used nationally and internationally interrelate?

B. Identity fraud and criminal offences

12. What is the relation between the terminology and identity fraud related crimes?
13. What elements make identity fraud unique vis-à-vis identity fraud related crimes?
14. To what extent do gaps exist in existing identity fraud related crimes?

The inventory and analysis are based on research done on the academic and policy literature in six jurisdictions: the Netherlands, the United States of America, the United Kingdom of Great Britain en Northern Ireland, France, Belgium and the European Union. The research is further limited in that we look at identity fraud committed by natural persons (as opposed to legal persons). Furthermore, we assume that identity fraud is used as a means to commit other crimes.

THEORETICAL FRAMEWORK

An answer to the first category of questions is preceded by a theoretical analysis of the term identity fraud and its constituent elements: ‘identity’ and ‘fraud’. This is a first demarcation of the term. This analysis shows that the meaning of identity is context-bound and that it has a particular function: that of identification. With this we mean to convey the idea that the concrete situation determines which elements belong to a person’s identity, considering the function of identification, which is to identify a person as unique within a certain group. Identification takes place on the basis of so-called ‘means of identification’. We distinguish three types of means: data (name, address, etc.), documents (a passport) and other data carriers (a credit card or RFID tag).

The other constituent element, ‘fraud’, is not a statutory term in the Netherlands; it is not defined or used in Dutch (criminal) legislation. It is generally associated with falsehood and deceit. In the context of identity fraud, it means that a falsehood is committed in respect of the means of identification for the purpose of deceit in some form. Although the theoretical analysis focuses on identity fraud, it does not mean that other terminology exists in the literature of the respective jurisdictions. One of them is identity theft. It is used to express in particular that there is a person who is the victim of a falsehood in respect of his or her means of identification. Identity fraud seeks to emphasize the deceit as a goal or result.

RESULTS FROM THE JURISDICTIONAL ANALYSIS

For the purpose of the inventory and analysis a framework of analysis has been developed. It exists of six items against which the definitions of identity fraud in de jurisdictions are ‘scored’. It enables us to analyse how these definitions interrelate and to determine which elements fall outside the scope of the term and which elements are deemed necessary and possible. These items are presented as questions and sub-questions, of which the former are presented below. It is followed by the main conclusions drawn from the comparative analysis for the purpose of demarcating the term identity fraud.

1. Is a person mentioned in the definitions whose identity is compromised?

The jurisdictions differ on this matter. If a person is referred to, it is also mentioned that the means of identification are obtained and/or used against that person’s will. The person need not necessarily be a natural person but can also be a legal person or some other entity. Some definitions exclude the use of a fictitious identity. Manipulating one’s own means of identification is not included, at least not explicitly, in the definitions. However, one must bear mind that it can lead to the creation of a fictitious identity. The conclusion is that referring to a person in a definition of identity fraud is not relevant for the demarcation of the term but that referring to the involuntary nature of obtaining and using means of identification is, unless it concerns the fabrication of a fictitious identity. Furthermore, it is irrelevant whether the means of identification that are obtained or used, are means of identification of an existing person, a deceased or totally fictitious person. Manipulating one’s own identity falls outside the scope of identity fraud unless it aids in developing a fictitious identity.

2. Are means of identification mentioned in the definitions?

The extent to which means of identification are referred to differs per jurisdiction. In the US data are emphasized, whereas France seems to prefer referring to specific documents, such as an identity card or passport. In other jurisdictions definitions show that data, documents or other data carriers are means of identification and used as object of identity fraud. In the end, it can be concluded that *naming* a particular type of means of identification is not necessary to demarcate identity fraud. However, it may be relevant in respect to policy development.

3. Does the definition show what it means with ‘identity’?

What exactly is understood with ‘identity’ remains unclear in most, if not all, definitions. Usually the meaning of identity is context-bound. Nevertheless, it seems that most definitions convey with identity the idea that it concerns some form of bureaucratic identity rather than, for example, a biographical identity. Bureaucratic identity, here, refers to elements of identity information that are employed by public and private organisations, such as name and address, date and place of birth, credit card details, tax number, social security number, etc. The USA seems most complete in respect of legislative definitions, which refer to whole lists of types of means of identification. The general conclusion is that the exact meaning of identity differs per definition: usually this is context-bound. Thus, no conclusion can be reached, *in abstract terms*, about the meaning of identity. Furthermore, creating a false identity, without using any of the means of identification but solely on the basis of false appearance, falls outside the scope of identity fraud.

4. Do the definitions refer to (intentional/deliberate) unlawful actions in respect of the means of identification, which have an intentional character?

In many definitions a distinction can be observed between actions existing in *obtaining, taking, possessing, creating or handing over* means of identification and actions existing in *using* them for unlawful purposes. This item refers to the first type of actions, which we consider to be an initial phase of identity fraud. Often, definitions refer to explicit actions, such as forgery, theft and fraudulently obtaining means of identification. Sometimes though means of identification can be obtained lawfully (for example through ‘shoulder surfing’ and ‘dumpster diving’), but the subsequent behaviour of *using* them to adopt a false identity, is unlawful. Actions in relation to means of identification are usually of an intentional nature; they are deliberately sought after. Obtaining means of identification through omission is possible but this is not encountered in any of the definitions. We conclude that referring to actions relating to means of identification contributes to demarcating the term identity fraud. However, demarcating does not require specifying the particular type of action. Generally, these actions are unlawful and intentional.

5. To what extent do the definitions refer to subsequent behaviour?

Almost all definitions refer to some form of subsequent behaviour: different means of fraud, benefiting, withdrawing from legal obligations or doing things unnoticed. This subsequent behaviour is unlawful and usually intentional: the subsequent behaviour is

wanted in some shape or form but ‘oblique intention’ could suffice also (the perpetrator may not want to cause the consequences but foresees that it is most certain that they will result from his conduct.¹ The sole (unlawful) possession of a collection of means of identification does not suffice to speak of identity fraud. Carrying out the subsequent behaviour (and finishing it) is usually what the definitions refer to but an attempt may be included also. Furthermore, it may even suffice to merely have the intention to carry out the unlawful subsequent behaviour without there being any initial behaviour or attempt.

6. Do the definitions aim at a particular relation in which id takes place?

Most definitions are not specifically aimed at either a horizontal or vertical relation. The former refers to a relation between private parties in which identity fraud can take place; the latter refers to a relation between a private party and a public body. In the Netherlands, the context seems to suggest that a vertical relation is emphasized, whereas in the USA, as well as the EU, a horizontal relation seems to take precedence. However, the relation within which identity fraud takes place has not been proven to be a practical criterion for demarcating identity fraud, as in both relations similar means of identification are or can be used.

WORKING DEFINITION

Considering the terminology used in the six jurisdictions subject of analysis, we have reached a demarcation of the term identity fraud. (It must be observed that we speak of *false* means of identification when they do not truthfully identify the person who uses it.) The demarcation has given rise to the following definition:-

Identity fraud is obtaining, taking, possessing or creating false means of identification intentionally (and) (unlawfully or without permission) and to commit with them unlawful behaviour or: to have the intention to commit unlawful behaviour.

MEASURES AND QUANTITATIVE DATA

The contexts in which definitions are formulated in the respective jurisdictions occasionally refer to measures to combat identity fraud. It suggests that there is a direct relation between definition and these measures as that is the type of identity fraud the measures seek to remedy or combat. However, this correlation remains often unclear. This is not to say that we cannot comment upon these measures. The report distinguishes six categories: (1) preventative measures of an informative and coordinating nature, (2) preventative measures of a technological nature, (3) policy and enforcement measures; and legal measures of a (4) preventative, (5) remedial and (6) repressive nature. The analysis of the six jurisdictions shows a picture of a fragmented range of (proposed) measures. Although many studies in the jurisdictions emphasize the need for a structural and integrated approach, practice shows that such an approach is as of yet not realized.

In respect of quantitative data a similar comment holds, which is that there is no direct correlation between the definitions and quantitative data about the extent and incidents of identity fraud, financial damage and costs of combating it. Nevertheless, what can be observed is that the available data show that identity fraud is a structural problem in the six jurisdictions. The data show that there is a steady increase in the incidents of identity

¹ Cf. G. Slapper & D. Kelly *English Law*. London: Cavendish, 2000, p. 217.

fraud and its various forms. It is not possible, however, to give a quantitative overview. The available data are too varied and hence insufficiently reliable to provide such an overview. It may be that the pluriformity of the meaning of identity fraud shows itself (as well as the absence of an adequate registration system in the respective jurisdictions).

IDENTITY FRAUD AND DUTCH CRIMINAL OFFENCES

The next part of the report exists of answering the question to what extent identity fraud is covered by existing Dutch criminal offences. To this end, an inventory is made of relevant existing Dutch criminal offences that can be related to identity fraud. These criminal offences consist of so-called ‘falsehood offences’ (such as written falsehoods in documents, fraud with travel documents and payment cards), ‘active and passive fraud’, computer crimes, human trafficking and smuggling as well as theft, buying and selling stolen goods (‘fencing’), embezzlement, general fraud (‘*oplichting*’), and money laundering offences.

These offences are then analysed against the background of the working definition of identity fraud. This analysis shows that the constituent elements of the working definition correspond to a large extent with the wording of the criminal offences. Thus, all types of means of identification cover the whole range of the criminal offences together. In addition, actions relating to means of identification (obtaining, taking, possessing, etc.) are covered by the wording of the criminal offences. Furthermore, carrying out subsequent unlawful behaviour with the aid of false means of identification is also covered, such as in the wording of the so called falsehood offences, computer crimes, money laundering offences, and the active and passive fraud offences as well as the ‘general fraud offence’. Many other offences can be carried out that do not necessitate the use of false means of identification but where these are a helpful instrument, such as in theft but also in drugs and arms related offences.

Some offences cover the whole range of identity fraud (the initial phase of actions relating to obtaining means of identification and the subsequent phase of unlawful behaviour with the aid of the means of identification). These offences are the falsehood offences, ‘computer trespassing’, active and passive fraud and ‘general fraud’. These offences approach in their wording the constituent elements of the working definition and include all sorts of false means of identification. Sometimes the working definition is broader in its scope and sometimes more limited. These differences do not appear problematic though. Two comments suffice. The first is that the working definition is too broad in respect of criminally combating incidents of identity fraud where means of identification are lawfully obtained and there is merely the intention to want to carry out subsequent unlawful behaviour (without having started the behaviour). It would amount to the criminalisation of intention alone, which fits ill with the nature of Dutch criminal law, aimed at behaviour rather than intention. The second is that offences in respect of travel documents are formulated more broadly than the working definition: here it is not necessary to prove intention (as in the will to commit the crime); here culpability as in recklessness or even negligence may suffice.

What makes identity fraud unique? A first unique trait is that identity fraud involves fraud with means of identification. Whether or not such a means of identification can be worded specifically, referring to ‘good’ or ‘information’, which is the case in the wording

of the criminal offences, is not important. A subsequent unique trait is that one description is able to pinpoint what is at stake, contrary to existing criminal offences: identity fraud consists often of a range of unlawful behaviour, found in different criminal offences. A third trait is that identity fraud makes clear that it describes subsequent behaviour as unlawful behaviour without having to resort to special conditions of unlawfulness common in the criminal offences discussed here.

This final trait leads to pinpointing to a possible gap in the special conditions for unlawfulness in certain criminal offences, in particular the active and passive fraud offence and certainly to a gap in respect of the general fraud offence. In respect of active and passive fraud, it is unclear whether it covers all contracts relating to goods and services. In respect of the general fraud offence, it excludes fraud in respect of services when the means of identification consists merely of data. The gaps, thus, refer to the use of false identification *data* within horizontal relations and, more specifically, in respect of obtaining *services*.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1. DOEL VAN HET ONDERZOEK; PROBLEEMSTELLING

Fraude wordt beschouwd als een steeds grotere bedreiging voor zowel de overheid als de samenleving. In de Fraudenota zegt de Minister in zijn begeleidende brief:²

Fraude blijkt dieper geworteld in de samenleving dan een aantal jaren geleden wellicht werd vermoed, en nieuwe ontwikkelingen op het terrein van fraude maken oplettendheid noodzakelijk.

Identiteitsfraude is een vorm van fraude die de laatste jaren steeds meer aandacht krijgt in Nederland en daarbuiten. Echter, wat precies onder het begrip ‘identiteitsfraude’ moet worden verstaan is niet altijd even duidelijk. Doorgaans denkt men bij identiteitsfraude aan de situatie waarin iemand met kwade bedoelingen bewust de schijn oproept van een identiteit die niet bij hem hoort. Dit rapport beoogt het begrip ‘identiteitsfraude’ te verhelderen en dient daarbij een tweeledig doel. Het eerste is het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van een beleidskader voor de bestrijding van identiteitsfraude. Dit is toegezegd door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een rapport van de Koninklijke Marechaussee uit 2004.³ Het tweede doel van dit onderzoeksrapport is de minister in staat te stellen om te beoordelen of een afzonderlijk delict ‘identiteitsfraude’ nodig en wenselijk is. De probleemstelling van het onderzoek, waarvan dit rapport verslag doet luidt:-

Wat is een werkbare afbakening van het begrip ‘identiteitsfraude’, gelet op nationaal en internationaal gehanteerde begrippen en bestaande delictomschrijvingen.

² TK 2001-2002, 17050, 234, p. 2. (Kabinetsnota Bestrijding Fraude en Financieel-Economische Criminaliteit. Hierna: Fraudenota). De Fraudenota is een voortgangsrapportage over misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies waarbij de overheid het slachtoffer is. De Fraudenota blikt terug op de resultaten van het intensiveringprogramma dat in 1999 is gestart. Het kijkt ook vooruit, waarbij aandacht wordt besteed aan nieuwe thema's of speerpunten, waaronder de bestrijding van identiteitsfraude.

³ Koninklijke Marechaussee *Rapport Identiteitsfraude en (reis-) documenten* (niet-dossierstuk, 2003–2004, Just 0301252, Tweede Kamer).

1.2. DE BELEIDSCONTEXT EN DE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

De achtergrond van het onderzoeksrapport wordt gevormd door enerzijds de beleidscontext en anderzijds de maatschappelijke context.

De beleidscontext

De beleidscontext van het onderzoeksproject wordt allereerst gevormd door de Fraudenota en daaropvolgende beleidsnotities en kamerstukken. In de Fraudenota wordt identiteitsfraude voor het eerst als zelfstandig speerpunt genoemd. Het ministerie van Justitie acht het van groot belang om inzicht te krijgen in de verschillende opvattingen van het begrip identiteitsfraude en de relatie tot bestaande delicten. De groeiende aandacht voor de aanpak van identiteitsfraude concentreert zich rond drie thema's: de omvang van fraude in het algemeen, de financiële schade die zij berokkent en de bedreiging die zij vormt voor de integriteit van de overheid, het betalingsverkeer en het bedrijfsleven.⁴ De Fraudenota maakt duidelijk dat er geen harde gegevens beschikbaar zijn over de feitelijke omvang van identiteitsfraude in Nederland.⁵ Er is wel een vermoeden dat zij sterk is toegenomen, een vermoeden dat gebaseerd is op een aantal kwantitatieve indicaties. Een voorbeeld daarvan is het stijgende aantal vermiste reisdocumenten.⁶ De Fraudenota pleit voor een structurele aanpak ter bestrijding van identiteitsfraude. In een latere notitie herhaalt de minister dit pleidooi en bepleit hij een 'harde aanpak',⁷ zonder overigens aan te geven waaruit deze structurele aanpak moet bestaan. Wel maakt hij duidelijk dat het ministerie van Justitie een coördinerende rol zal krijgen. Deze rol komt onder meer tot uiting in de jaarlijkse voortgangsrapportages 'Fraude en Financieel-Economische criminaliteit'.⁸

De aandacht voor identiteitsfraude is niet alleen een Nederlands fenomeen. Ook internationaal staat identiteitsfraude en de bestrijding ervan in de belangstelling. Naast aandacht in de Europese Unie (waarvan dit rapport verslag zal doen in Hoofdstuk 8), bestaat sinds enige jaren ook bij de Verenigde Naties belangstelling voor het fenomeen identiteitsfraude. In een resolutie uit 2004 stelt de Economische en Sociale Raad:⁹

⁴ Zie ook: TK 2002-2003, 17050, 250, p. 3.

⁵ In een zeer recente publicatie is fraude in het algemeen in beeld gebracht. Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Fraude in Beeld*, Den Haag 2007. (Een gedegen analyse van dit Rapport was gelet op de publicatiedatum niet meer mogelijk.)

⁶ Fraudenota, p. 33, verderop, op p. 38 van de Fraudenota wordt gesteld: 'ervaringsgegevens wijzen er tot nu toe op dat de daders vaak (illegale) vreemdelingen zijn'.

⁷ TK 2002-2003, 17050, 250, p. 3.

⁸ In het beleidsprogramma 2007-2011 'Samen leven, samen werken', dat een concrete uitwerking van het coalitieakkoord behelst wordt onder de pijler 'Veiligheid' gewezen op 'identiteitsdiefstal' als 'sluipende criminaliteit', die wereldwijd miljarden euro's schade veroorzaakt. Al verwijst het programma niet direct naar de bestrijding van identiteitsdiefstal of van identiteitsfraude in het algemeen, wel neemt de regering zich voor om georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime steviger aan te pakken. Zie: http://www.regering.nl/Images/04%20Beleidsprogramma%20Pijler%205_tcm42-98247.pdf. (Geraadpleegd: 7 juli 2007.)

⁹ VN Resolutie van de Economische en Sociale Raad *International co-operation in the prevention, investigation, prosecution and punishment of fraud, the criminal misuse and falsification of identity and related crimes*, 2004/26.

Forms of criminal misuse and falsification of identity such as the taking and criminal misuse of personal identifying information and the assumption of false identities constitute a significant and increasing problem related to fraud.

En verderop:-

The criminal misuse and falsification of identity is commonly associated with other illicit activities, including money-laundering, of organized criminal groups, corruption and terrorism and that the proceeds of fraud are used to finance such activities.

In een latere notitie wordt ingegaan op de vraag hoe identiteitsfraude bestreden moet worden. De notitie stelt dat de bestrijding moet geschieden op basis van betere internationale samenwerking onder gebruikmaking van de beschikbare technologische mogelijkheden. Doel is, aldus de notitie:-¹⁰

to improve international cooperation, including through technical assistance, to combat document and identity fraud, in particular the fraudulent use of travel documents, through improved security measures, and encourage the adoption of appropriate national legislation’.

Ook binnen de Raad van Europa is er beleidsaandacht voor identiteitsfraude, zij het wat minder expliciet. De bestrijding van identiteitsfraude krijgt onder meer gestalte in het Cybercrime Verdrag. Dit verdrag beoogt strafbaarstellingen in de context van computer-criminaliteit te harmoniseren en internationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van computercriminaliteit te bevorderen. Het Comité van Ministers van de Raad heeft, in het kader van de bestrijding van terrorisme, bovendien een expliciete aanbeveling gedaan met betrekking tot identiteit en reisdocumenten. In die aanbeveling wordt ‘*the field of identity and identity and travel documents*’ erkend als prioriteit als het gaat om de strijd tegen het terrorisme.¹¹ De wereldwijde aandacht voor het fenomeen betekent niet dat er consensus is over wat onder identiteitsfraude moet worden verstaan. In een Nederlandse kabinetsnota wordt hierop gewezen:¹² vele landen kennen identiteitsfraude niet als apart delict waardoor er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Ook zit identiteitsfraude vaak ‘verscholen’ in andere delicten.¹³ De minister stelt daarbij dat niet ‘iedere vorm van documentfraude identiteitsfraude [is]’.¹⁴

De maatschappelijke context

De maatschappelijke context van het besluit tot de ontwikkeling van een beleidskader wordt gevormd door de doelstellingen van het Hoofdlijnenakkoord van het tweede Kabinet Balkenende. De drie hierboven genoemde aspecten, te weten de omvang van fraude in het algemeen, de financiële schade die zij berokkent en de bedreiging die zij vormt voor de integriteit van de overheid, het betalingsverkeer en het bedrijfsleven, wor-

¹⁰ *The Implementation of the Bangkok Declaration on Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice* (E/CN.15/2007/CRP.1). Zie:

[http://www.unodc.org/pdf/crime/session16th/E_CN15_2007_CRP1\(E\).pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/session16th/E_CN15_2007_CRP1(E).pdf) (Geraadpleegd: 17 mei 2007)

¹¹ Council of Europe *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States concerning Identity and Travel Documents and the Fight against Terrorism* (Rec (2005)7).

¹² TK 2005-2006, 30312, 7, p. 31. (Nota naar aanleiding van het verslag, met betrekking tot het wetsvoorstel Burgerservicenummer).

¹³ *Ibid.* De minister verwijst later naar een EU-discussiestuk over ‘*identity theft*’, (EUR 21098 EN, European Communities, 2004). Deze wordt later in hoofdstuk 8 besproken.

¹⁴ *Ibid.*

den in het Jaarverslag van het ministerie van Justitie van 2004 geplaatst tegen de achtergrond van de doelstellingen van dit akkoord: ‘een veiliger samenleving, een bruikbare rechtsorde en een betere integratie van nieuwkomers en oudkomers’.¹⁵ Identiteitsfraude valt onder de eerste doelstelling: gestreefd wordt naar ‘een professionalisering van de bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit’,¹⁶ door onder andere de ontwikkeling van een beleidskader ‘om te bevorderen dat de gevoeligheid van identiteitsmaatregelen en identiteitscontroles voor identiteitsfraude in de toekomst vermindert’.¹⁷ De maatschappelijke context wordt tevens gevormd door het belang van het gerechtvaardigd vertrouwen. Daarbij gaat het zowel om gerechtvaardigd vertrouwen van de burger in de overheid – die de distributie van collectieve gelden en diensten aan de daartoe gerechtigden dient te realiseren – als om het waarborgen door de overheid van gerechtvaardigd vertrouwen tussen burgers onderling. Dit belang lijkt in het geding te komen door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van technologie,¹⁸ veiligheid en mobiliteit. Deze gebieden hangen met betrekking tot identiteitsfraude nauw met elkaar samen.

Op een meer abstract niveau wordt de maatschappelijke context mede bepaald door de betekenis van identiteit en identificatie in de huidige maatschappij. Vanuit een sociaal-theoretisch perspectief kan worden gesteld dat het belang van informatie, waaronder informatie omtrent personen, is toegenomen en dat tegelijkertijd de digitalisering van deze informatie en van de informatieverwerking heeft bijgedragen tot een zekere anonimisering.¹⁹ Illustratief daarvoor is bijvoorbeeld het digitale loket, symbool bij uitstek van de anonimisering van dienstverlening. Deze anonimisering heeft een impact op de betekenis van identiteit (waar in hoofdstuk 2 nader op wordt ingegaan) en op het belang van de bescherming van identiteit en identiteitsgegevens. Dat dit niet slechts een nationale ontwikkeling is maar een globale spreekt voor zichzelf. In de sociaal-theoretische literatuur worden deze ontwikkelingen nader belicht. Zo stelt Solove dat:²⁰

We are increasingly living with what I call ‘digital dossiers’ about our lives, and these dossiers are not controlled by us but by various entities, such as private-sector companies and the government. These dossiers play a profound role in our lives in modern society.

Solove stelt verder dat deze dossiers onvoldoende zijn afgeschermd om misbruik te voorkomen. Hij wijt dit aan een ‘*an architecture that does not [...] afford us with a sufficient degree of participation in the collection, dissemination, and use of that information*’.²¹ Het is een architectuur van kwetsbaarheid in die zin dat de personen van wie gegevens zijn opgeslagen geen macht hebben om controle over die gegevens, en de opslag ervan, te

¹⁵ TK 2004-2005, 30100 VI, 1, p. 12. (De doelstelling van een veiliger samenleving komt in het Beleidsprogramma 2007-2011 ‘Samen leven, samenwerken’ tot uiting onder het motto ‘veiligheid, stabiliteit en respect’; zie: http://www.regering.nl/Images/04%20Beleidsprogramma%20Pijler%205_tcm42-98247.pdf. (Geraadpleegd: 7 juli 2007.))

¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

¹⁷ *Ibid.*, p. 65.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld TK1999-2000, 26800 VI, 2, p. 17. Met name het gebruik van smartcards en biometrie wordt genoemd. Zie ook TK 2000-2001, 27400 VI, 2, p. 8.

¹⁹ In het Rapport Fraude in Beeld wordt ook gewezen op het fenomeen ‘informalisering’, die fraude in de hand zou kunnen hebben gewerkt; zie: *Fraude in Beeld (Deel 1)*, *op. cit.*, p. 7.

²⁰ Daniel J. Solove ‘Identity Theft, Privacy, and the Architecture of Vulnerability’, *Hastings Law Journal*, Volume 54, 2003, p. 24.

²¹ *Ibid.*

kunnen uitoefenen. Het gevolg daarvan is dat een slachtoffer geen vat heeft op wat er met zijn gegevens gebeurt en geen mogelijkheden heeft om gemaakte fouten te herstellen. Een dilemma voor het ontwerpen van een architectuur die deze kwetsbaarheid opheft is dat enerzijds informatie afgeschermd moet worden ten einde misbruik te voorkomen, terwijl anderzijds die informatie niet opgeslagen wordt als geheime informatie maar juist bedoeld is om een efficiënte en door de personen in kwestie gewenste dienstverlening mogelijk te maken.²²

Zo gezien wordt de maatschappelijke context mede gevormd door de neveneffecten van wetenschappelijke ontdekkingen en technologische toepassingen: de digitalisering van informatie heeft niet slechts geleid tot efficiënte (en dus goedkopere) dienstverlening maar tevens tot de anonimisering van identiteit en daarmee tot een grotere gevoeligheid voor frauduleuze praktijken. Slechts indien deze neveneffecten centraal worden gesteld, is het mogelijk misbruik, zoals identiteitsfraude, structureel en efficiënt te problematiseren en vervolgens te bestrijden.

1.3. AFBAKENING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Dit onderzoek betreft een inventarisatie en evaluatie van omschrijvingen van identiteitsfraude en aanverwante begrippen, zoals identiteitsdiefstal, identiteitsverwisseling, identiteitsverwarring, alsmede documentdiefstal, documentfraude, persoonsfraude, persoonsverwarring en persoonsverwisseling. De inventarisatie en evaluatie ten behoeve van een betere begripsvorming is gebaseerd op een onderzoek van de beleids- en wetenschappelijke literatuur in Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België, alsmede de Europese Unie/Europese Gemeenschap.

In dit onderzoek naar identiteitsfraude wordt uitsluitend gekeken naar identiteitsfraude begaan door natuurlijke personen. Rechtspersonen als daders van identiteitsfraude blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. De identiteit die voorwerp is van identiteitsfraude, betreft de identiteit van natuurlijke personen maar kan ook de identiteit van rechtspersonen betreffen. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen slachtoffer zijn van identiteitsfraude. Slachtofferschap bestaat er in twee vormen: als slachtoffer kan worden aangemerkt, de persoon wiens identiteitsgegevens zonder diens toestemming zijn gebruikt en die als gevolg daarvan ten onrechte als verdachte van een misdrijf zouden kunnen worden aangemerkt. Ook de identiteitsgegevens van een rechtspersoon kunnen worden misbruikt, bijvoorbeeld in het kader van witwassen.²³ Daarnaast kan als slacht-

²² Vgl. Lynn LoPucki 'Human Identification Theory and the Identity Theft Problem', *Texas Law Review*, Volume 80, 2001, p. 94. (Dit artikel is ook verschenen in de University of California, Los Angeles School of Law Research Paper Series; zie: Research Paper No. 01-1; zie: <http://ssrn.com/abstract=263213>. (Geraadpleegd 28 mei 2007.)

²³ Zie bijvoorbeeld de Memorie van toelichting bij het Voorstel van wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, p. 12: 'De eigenschappen die het een rechtspersoon mogelijk maken op relatief eenvoudige wijze deel te nemen aan het rechtsverkeer - het optreden onder een handelsnaam, het snel kunnen wisselen van bestuur, de verhandelbaarheid van aandelenkapitaal - kunnen personen met kwaad in de zin in staat stellen om op anonieme wijze opbrengsten verkregen uit misdrijven veilig te stellen. Zo komt het met regelmaat voor, dat criminelen hun vermogen proberen te verhullen door gebruikmaking van een keten van rechtspersonen, die in een ver buitenland eindigt: denk aan de oprichting van een Nederlandse BV als dochteronderneming van een Engelse Limited Company, die op haar beurt weer de dochter is van een vennootschap gevestigd in Bermuda. De vraag wie de aandelen houdt van de vennootschap in

offer worden aangemerkt diegene die bedrogen wordt met behulp van identiteitsgegevens en daardoor bijvoorbeeld financieel wordt benadeeld.

Het onderzoeksproject omvat zowel identiteitsfraude tussen overheid en natuurlijke personen ('verticale identiteitsfraude'), als tussen natuurlijke personen onderling en tussen natuurlijke personen en rechtspersonen ('horizontale identiteitsfraude').²⁴

Het onderzoek beperkt zich tot identiteitsfraude als opstap voor het plegen van andere delicten. Met andere woorden identiteitsfraude bestaat niet louter uit het frauduleus verkrijgen van identiteitsgegevens en/of het creëren van een valse identiteit maar omvat ook de intentie om deze aan te wenden voor het begaan van fraude of andere wederrechtelijke gedragingen of voor het daadwerkelijk plegen van deze gedragingen.

Op grond van de algemene probleemstelling zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn onder te verdelen in twee categorieën:-

- A. Inventarisatie en analyse van de begripsvorming omtrent identiteitsfraude. Deze categorie bestaat uit vier onderzoeksvragen:-
 1. Welke begrippen en benamingen worden nationaal en internationaal gehanteerd?
 2. Welke cijfers zijn er betreffende de omvang van identiteitsfraude?
 3. Welke maatregelen zijn of worden genomen ter bestrijding van identiteitsfraude?
 4. Wat is de verhouding tussen de gebruikte begrippen? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen, ook van de genomen en voorgestelde maatregelen?
- B. Strafbaarheid van identiteitsfraude
 5. Wat is de verhouding van gebruikte begrippen tot bestaande, aan identiteitsfraude gerelateerde delictomschrijvingen? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten?
 6. Wat zijn de kenmerken die identiteitsfraude uniek maken in vergelijking met bestaande, aan identiteitsfraude gerelateerde delicten?
 7. In hoeverre bestaan er lacunes in de bestaande delictomschrijvingen waardoor deze ontoereikend zijn voor de strafrechtelijke handhaving?

Deze onderzoeksvragen leiden tot een antwoord op de algemene probleemstelling: 'Wat is een werkbare afbakening van het begrip identiteitsfraude, gelet op nationaal en internationaal gehanteerde begrippen en bestaande delictomschrijvingen?'

Bermuda kan door opsporingsautoriteiten vaak slechts met grote moeite worden beantwoord.'; zie (de memorie is ten tijde van schrijven nog niet opgenomen als kamerstuk):

(<http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/financi-le-markten/consultaties/witwassen-en-terrorisimefinanciering/mvt-integratievoorstel.pdf>) (Geraadpleegd 25 juni 2007).

²⁴ In het recent verschenen rapport *Fraude in Beeld* wordt ook verwezen naar 'diagonale fraude'. Dit verwijst, aldus het rapport naar 'daar waar mengvormen ontstaan of het onduidelijk is welke partijen betrokken zijn'. Deze term is in dat rapport geïntroduceerd, gelet op de rol van handhavingsinstanties bij verticale en horizontale vormen van fraude. Zie: *Fraude in Beeld (Deel II)*, op. cit., p. 24. In dit onderzoeksrapport wordt met deze derde categorie geen rekening gehouden.

1.4. WERKWIJZE EN VERANTWOORDING

Analysekader

Voor een werkbare afbakening van het begrip identiteitsfraude, dienen er onvermijdelijk keuzes gemaakt te worden: welke elementen vallen zeker buiten het begrip, welke elementen vallen er noodzakelijkerwijs en mogelijkserwijs onder? Aanknopingspunten voor het maken van de keuzes worden geleverd door een theoretische analyse van het begrip identiteitsfraude en vervolgens door een inventarisatie en analyse van het begrip identiteitsfraude in de wetenschappelijke en beleidsliteratuur uit de hierboven genoemde zes jurisdicties. Op basis hiervan is een analysekader ontwikkeld, dat ons in staat stelt na te gaan hoe deze jurisdicties ‘scoren’ op de in dat kader onderscheiden elementen. Dit kader helpt ons de vergelijkende analyse van de begripsvorming omtrent identiteitsfraude te vereenvoudigen. Aan de hand van de theoretische analyse uit hoofdstuk 2 en de vergelijkende analyse, en gebruik makend van gezichtspunten ontleend aan de interviews die in het kader van het onderzoek zijn afgenomen (waarvan in dit rapport overigens geen verslag wordt gedaan), ontwikkelen we inzichten die bijdragen aan een werkbare begripsafbakening.

Literatuurstudie en interviews

Het rapport richt zich op de studie van *primaire* bronnen, zoals (voorgenomen) wetgeving, jurisprudentie, officiële overheidspublicaties en wetenschappelijke publicaties. Deze primaire bronnen worden gevonden in Nederland en elders op nationaal niveau, alsmede op Europees niveau. Op nationaal niveau worden primaire bronnen bestudeerd uit Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België. Ook Europese primaire bronnen worden bestudeerd. Deze primaire bronnen worden aangevuld met gegevens die zijn verzameld uit *secundaire* bronnen. Hierbij moet gedacht worden aan de meer informele of populair-wetenschappelijke bronnen zoals kranten en internetsites, die informatie over fraude en vervalsing geven. Het spreekt voor zich dat er veel meer is geschreven over identiteitsfraude dan de informatie die in het rapport is verwerkt. Selectie was dan ook onvermijdelijk.

Selectie kent het gevaar van arbitraire keuzes. In het rapport is getracht de selectie te verantwoorden. Ten eerste door steeds die bronnen te selecteren die een centrale rol blijken spelen in de discussie en begripsvorming omtrent identiteitsfraude in de verschillende landen. De bronnen hanteren verschillende definities van identiteitsfraude (en aanverwante termen). De definities komen in verschillende hoedanigheden voor. Zo zijn er wettelijke definities, die normatief van aard zijn. Ze zijn daardoor (vaak) nauwkeurig geformuleerd. Definities uit andere bronnen, zoals uit de wetenschappelijke bronnen, zijn over het algemeen beschrijvend van aard. Ze zijn veelal geformuleerd met het oog op het (specifieke) doel van de publicatie. Dit brengt zich mee dat ze niet altijd even nauwkeurig zijn omschreven maar meer indicatief zijn voor het probleem. Andere definities, uit de secundaire bronnen, zijn zeer concreet van aard nu zij een meer informatievervullende functie hebben. Daarnaast zijn er definities geselecteerd die meer conceptueel-analytisch van aard zijn en die de basis vormden voor het theoretische perspectief op identiteitsfraude in hoofdstuk 2.

Naast het gebruik van deze geschreven bronnen is er ook geput uit kennis van experts die zijn geïnterviewd. Naast dat deze interviews een ‘check’ vormden op onze selectie van de geschreven bronnen, leverden deze interviews relevante gegevens op die zijn verwerkt in het rapport. De interviews zijn in maart en april afgenomen met personen, werkzaam bij een particulier recherche bureau, de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Vereniging van Banken en het Functioneel Parket.²⁵

1.5. OPBOUW VAN HET ONDERZOEKSRAPPORT

Na het inleidende hoofdstuk, doet het rapport in hoofdstuk 2 verslag van een theoretische beschouwing van de twee constituerende begrippen van identiteitsfraude, namelijk ‘identiteit’ en ‘fraude’. De reden hiervoor is dat uit de analyse van de literatuur blijkt dat de betekenis van identiteit en fraude verondersteld wordt maar niet geëxpliciteerd. Deze theoretische beschouwing wordt gevolgd door een beschouwing over het begrip identiteitsfraude, waarbij een lijst van onderwerpen (items) wordt ontwikkeld. Deze items zullen gebruikt worden voor de analyse van de diverse definities uit de landenanalyse en van de relevante delictomschrijvingen.

Vervolgens wordt het rapport opgedeeld in twee delen.

In Deel A staat de inventarisatie en analyse van definities en omschrijvingen van het begrip identiteitsfraude centraal. Vijf landen alsmede de EU/EG vormen het onderzoeksgebied: Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België. Per land is de *inventarisatie* steeds als volgt vormgegeven. Na een korte achtergrondschets, volgt een inventarisatie van de meest gebruikte en relevante omschrijvingen. Deze omschrijvingen worden steeds een voor een besproken. Bij de afzonderlijke landeninventarisaties worden ook kwantitatieve gegevens betrokken. Deze gegevens bestaan uit cijfers over de omvang en aard van identiteitsfraude, alsmede uit cijfers over financiële schade en kosten die identiteitsfraude met zich mee zou brengen. Echter, opgemerkt moet worden dat het ontbreekt aan een directe relatie tussen deze kwantitatieve gegevens en de verschillende definities. Deze gegevens hebben dan ook slechts een indicatief karakter. Ook betreffen de landeninventarisaties een bespreking van genomen en voorgestelde maatregelen ter bestrijding van identiteitsfraude. Bij de in Deel A uitgevoerde *inventarisatie* staan steeds de eerste drie onderzoeksvragen centraal. Per land worden de gegevens vervolgens in de matrix geplaatst. Zo kan er een beeld gevormd worden van de onderlinge verhouding van die definities per land. (Hoofdstuk 3-8.).

Deel A wordt in hoofdstuk 9 afgesloten met een *analyse* van de begrippen, cijfers en maatregelen uit de landen en de EU/EG. Hiervoor wordt eerst bekeken wat de verschillen en overeenkomsten van de begrippen per land zijn, wat betreft de kenmerken van identiteitsfraude, zoals gebruikt in het kader van analyse. Deze verschillen en overeenkomsten worden schematisch weergegeven in een algemene matrix. In de tweede plaats worden de genomen en voorgestelde maatregelen uit de landenanalyse gecategoriseerd en wordt een globale schets van de kwantitatieve gegevens gegeven en hun bruikbaarheid en betrouwbaarheid beoordeeld. Zo wordt beoogd een antwoord te geven op onderzoeksvraag 4. Vervolgens volgt een bespreking van de door de onderzoekers geachte centrale

²⁵ De interviews waren semi-gestructureerd en zijn in een schriftelijk verslag gearchiveerd.

kenmerken die typerend zijn voor het begrip identiteitsfraude. Het stelt de onderzoekers in staat te komen tot een werkbare afbakening van het begrip identiteitsfraude. Deze begripsafbakening zal worden gepresenteerd in de vorm van een werkdefinitie.

In deel B worden met de werkdefinitie en de centrale kenmerken van identiteitsfraude antwoorden geformuleerd op de tweede categorie onderzoeksvragen (vraag, 5, 6 en 7). Zij beogen de minister in staat te stellen te beoordelen of identiteitsfraude met bestaande strafbepalingen bestreden kan worden of dat een afzonderlijk delict 'identiteitsfraude' noodzakelijk en wenselijk is. Daarvoor wordt in hoofdstuk 10 een overzicht gegeven van de in Nederland aan identiteitsfraude gerelateerde delictsomschrijvingen. Dit overzicht vormt de opmaat voor een vergelijking van deze delictsomschrijvingen met de centrale kenmerken van identiteitsfraude, mede tegen de achtergrond van de werkomschrijving uit hoofdstuk 9. Hierin komen de verschillen en overeenkomsten van bestanddelen van delictsomschrijvingen en kenmerken van identiteitsfraude aan bod. Daarnaast wordt onderzocht of er strafbare feiten zijn die alle kenmerken van identiteitsfraude bestrijken. Het doel van deze analyse is om lacunes in delictsomschrijvingen op te sporen, die deze ongeschikt zouden maken voor strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude.

De conclusie bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, in de vorm van een samenvattende beantwoording van de onderzoeksvragen, hetgeen uitmondt in de beantwoording van de probleemstelling: 'Wat is een werkbare afbakening van het begrip identiteitsfraude, gelet op nationaal en internationaal gehanteerde begrippen en bestaande delictsomschrijvingen?'

HOOFDSTUK 2

IDENTITEITSFRAUDE: EEN THEORETISCH PERSPECTIEF

2.1. INLEIDING

In dit rapport staat de verheldering van het begrip ‘identiteitsfraude’ centraal. Het ligt voor de hand om te beginnen met de constituerende elementen van dat begrip, namelijk ‘identiteit’ en ‘fraude’. In dit hoofdstuk willen we dan ook kort aandacht besteden aan de betekenis van identiteit en fraude. Identiteit is op vele manieren op te vatten en uit de studie van de literatuur lijkt het beeld op te doemen dat de betekenis van identiteit verondersteld wordt maar niet geëxpliciteerd.²⁶ Hetzelfde geldt voor fraude, zekere nu ‘fraude’ zelf weliswaar een begrip is dat in het juridische jargon voorkomt maar als zodanig niet een term is die in wetgeving of meer in het bijzonder, strafwetgeving voorkomt of wordt omschreven: fraude is als zodanig geen delict, althans niet in Nederland. Een beter inzicht in deze termen draagt ons inziens bij aan de afbakening van het begrip identiteitsfraude. Nadat beide constituerende elementen zijn besproken wordt ook het begrip identiteitsfraude zelf vanuit een meer theoretisch perspectief belicht. Dit doen we aan de hand van de wetenschappelijke literatuur waarin een conceptuele analyse van het fenomeen is gegeven. Hoofdstuk 2 sluit af met de uiteenzetting van het analysekader dat ons in staat stelt na te gaan hoe landen ‘scoren’ op de in dat kader te onderscheiden items en dat de vergelijkende analyse van de begripsvorming omtrent identiteitsfraude vereenvoudigt.

2.2. IDENTITEIT

Over het begrip identiteit is veel interessants te zeggen, maar we moeten ons beperken tot datgene wat functioneel is voor dit onderzoek. Identiteit is een unieke aanduiding voor een individu, waarmee dat individu zich onderscheidt van andere individuen. Ieder fysiek, levend mens heeft precies één identiteit. Het is op te vatten als het geheel van een persoon met de bij hem of haar horende gegevens. Het is een gerechtvaardigde veronderstelling om aan te nemen dat het startpunt van de identiteit van personen in Nederland wordt gevormd door hun geboorte én de aangifte ervan bij de burgerlijke stand. Bij de

²⁶ Een uitzondering daarop vormt een rapport in de Britse literatuur: Cabinet Office *Identity Fraud: A Study*, 2002, en hoofdstuk 4 van het Fidis-rapport: Leenes, R.E. *et al* (2006), ‘ID-related Crime: Towards a Common Ground for Interdisciplinary Research’, *Fidis Deliverable D 5.2b* (Hierna: Fidis rapport), zie: <http://www.fidis.net/fidis-del/period-2-20052006/#c996> (laatst geraadpleegd 18 juni 2007).

aangifte van een geboorte wordt er al een aantal identificerende gegevens bepaald en geregistreerd, zoals de naam en achternaam van de geborene, zijn of haar geslacht, nationaliteit, datum en plaats van geboorte, alsmede gegevens van ouder(s). (Een belangrijk aspect van identiteit is nog steeds van wie men afstamt.) Ook andere gegevens, die niet direct voor identificatie gebruikt worden, zoals lengte, gewicht, Apgar-score, etc. worden geregistreerd in een medisch dossier. Daarnaast wordt er kort na de aangifte een burgerservicenummer toegekend. Het individu wordt zo opgenomen als 'record' in verschillende bestanden, en in de loop van zijn of haar leven neemt het aantal bestanden toe, alsmede de gegevens die daarin zijn verwerkt. Alle gegevens met betrekking tot een persoon worden als attributen bij de entiteit persoon opgenomen. Soms is het mogelijk om gegevens uit verschillende bestanden met betrekking tot dezelfde persoon aan elkaar te koppelen en uit te wisselen.

Identiteit kan in deze optiek opgevat worden als een 'bureaucratische identiteit'. Het heeft geen betrekking op hoe het individu in de huidige geïndividualiseerde en anonieme maatschappij invulling geeft aan zijn of haar eigen identiteit in de zin van wie hij of zij is of wil zijn. Het heeft dus geen betrekking op wat we de 'biografische identiteit' zouden kunnen noemen, bestaande uit de door een individu gemaakte keuzes, de motieven daarvoor en wat er van die keuzes terecht is gekomen. Dit onderscheid is uiteraard niet waterdicht: sommige van die keuzes zijn wel van belang voor iemands bureaucratische identiteit (bijvoorbeeld: of iemand samenwoont). In de huidige maatschappij weten we niet altijd zonder meer of diegene die zich aan ons bekend maakt, ook echt degene is die zich zo voordoet. De toegenomen anonimiteit en mobiliteit van individuen zijn daar debet aan. Deze anonimiteit doet zich ook voelen in het proces van bureaucrativering en de daarmee gepaard gaande digitalisering, die vaak ingegeven zijn door efficiency-overwegingen. De burger moet zich met vragen en de effectuering van rechten en plichten steeds vaker richten tot (letterlijk) een machine: zijn of haar eigen computer die verbinding maakt met een digitaal loket. De burger of consument wordt zo in zekere zin niet langer als individu behandeld (immers deze is niet langer fysiek zichtbaar of aanwezig) maar als een digitaal nummer.

Het komt erop neer dat de identiteit van een persoon niet langer bestaat uit alleen traditionele kenmerken zoals naam en uiterlijk. Er bestaat een heel scala aan kenmerken die bij een identiteit horen of kunnen horen.

De juridisch relevante term is 'persoonsgegevens.' In Europese regelgeving wordt persoonsgegevens als volgt gedefinieerd:²⁷

iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijk persoon, hierna 'betrokkene' genoemd; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die voor zijn fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit kenmerkend zijn;

²⁷ Zie bijvoorbeeld art. 2 (onder a.) van de Verordening (EG) Nr. 45/2001 van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (OJ (2001) L8/1). Zie ook Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (COM(2005), 475 definitief).

Ook in Nederlandse wetgeving, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens definieert in art. 1 de term persoonsgegevens als: ‘elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.’ En in de Memorie van toelichting op de wet worden ook ‘fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele en sociale identiteit’ genoemd.²⁸ Blijkt hieruit dat een persoon meerdere identiteiten heeft? Nee, waarschijnlijk moet dit zo gelezen worden, dat identiteit context bepaald is: *een persoon heeft een bepaalde identiteit in een bepaalde context*. Dat wil zeggen: de context is bepalend voor welke gegevens tot iemands identiteit behoren en aan de hand waarvan iemand als uniek binnen een bepaalde groep geïdentificeerd kan worden. Anders gezegd: identiteit omvat meerdere aspecten; welke aspecten in een bepaalde situatie relevant zijn, wordt bepaald door de context.

Ook in het Fidis-rapport wordt dit met zoveel woorden gezegd:-²⁹

By adopting roles compatible with the adopted social system, such as customer in an economic (shopping) system, and by using the communication patterns associated with these roles, the identity of a person is defined. The relevant characteristics, or partial identity, that make up a person’s identity therefore depends on the social context.

Identificatiegegevens

Bij een beter beeld van het begrip identiteit (in bureaucratische zin) gaat het met name om de vraag welke aspecten of gegevens tot iemands identiteit behoren en van belang zijn voor de identificatie van een persoon voor een bepaald doel. Tal van identificatiegegevens komen daarvoor in aanmerking. Identificatiegegevens kunnen worden beschouwd als een identificatiemiddel. Andere identificatiemiddelen zijn bijvoorbeeld: documenten (met daarop vaak identificatiegegevens) of andere gegevensdragers (RFID-chip, pasjes, e.d.). In het analysekader wordt dit onderscheid tussen identificatiemiddelen gemaakt.

Identificatiegegevens kunnen ook worden onderscheiden in een aantal categorieën. In dit onderzoek worden drie zeer globale categorieën onderscheiden:-

1. Fysieke en biometrische identificatiegegevens
2. Formeel functionele identificatiegegevens
 - a. Beschrijvende identificatiegegevens
 - b. Toegekende identificatiegegevens
3. Profielgegevens

Bij de eerste categorie kan gedacht worden aan algemene fysieke identificatiegegevens, zoals geslacht, lengte, huidskleur, uiterlijk, haarkleur, etc., maar ook specifieke of unieke identificatiegegevens, zoals de iris, de vingerafdruk, lichaamswarmte, DNA-profiel,

²⁸ TK 1997-1998, 25892, 3, p. 48.

²⁹ Leenes, *et al.*, *op. cit.*, p. 44.

gebit, bottenstructuur, etc. Daarnaast kan nog gedacht worden aan stoornissen en aandoeningen, ofwel de ziektegeschiedenis die een persoon in zijn leven opbouwt.³⁰

Naast deze fysieke en biometrische identificatiegegevens bestaan er identificatiegegevens die aan een persoon worden toegeschreven of toegekend in een bepaalde fase van zijn of haar leven. Deze identificatiegegevens hebben een formeel functioneel karakter, in die zin dat zij bijvoorbeeld een juridische status of betekenis hebben en een bepaalde functie. Men is hiermee in staat een functioneel onderscheid te maken tussen individuen. Met deze kenmerken kunnen bijvoorbeeld rechten en plichten bepaald en toegekend worden. Ze kunnen worden uitgesplitst op een verticaal en horizontaal niveau.

Het verticale niveau heeft betrekking op de relatie tussen individu en overheid. Een kind krijgt, als het geboren is, een naam van de ouders, en wordt ingeschreven in de gemeentelijke basis administratie. Behalve naam zijn ook geboorteplaats en -datum kenmerken waaraan een persoon zijn identiteit ontleent en die juridisch relevant zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot de handelingsbekwaamheid in het burgerlijk recht of in het kader van civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid). Van overheidswege wordt vervolgens aan het individu een nummer toegekend, waarmee die persoon kenbaar is voor overheidsdiensten; het sofi-nummer of burgerservicenummer. Later kan daar nog een paspoortnummer bijkomen, het nummer van het rijbewijs en tal van andere nummers die overheidsdiensten plegen te gebruiken voor de registratie van personen. De relatie met het fysieke individu bij wie de gegevens horen wordt in zekere zin 'losser': een nummer (zoals een burgerservicesummer) staat gevoelsmatig verder af van iemands identiteit dan een naam of geboorteplaats. Er wordt geabstraheerd van iemands fysieke identiteit en hij of zij wordt gereduceerd tot een nummer, als sleutel tot een record in een bestand. In dat record zullen gegevens staan die een zekere beschrijving vormen van het individu op wie ze betrekking hebben, bijvoorbeeld iemands burgerlijke staat. Ook zijn er kwalificerende gegevens, bijvoorbeeld onderwijsdiploma's en de daarmee gepaardgaande titels.

Op horizontaal niveau worden ook functionele identificatiegegevens toegekend, veelal in het kader van een (contractuele) relatie met organisaties voor de verlening van diensten en producten. Illustratief hier is het bankpasnummer, maar ook het abonnementsnummer van een openbaar vervoerspas of krant, of zelfs het (mobiele) telefoonnummer. Maar men kan ook denken aan het lidmaatschapsnummer van een vereniging of aan een personeelsnummer. Ook op internet worden identificatiegegevens toegekend, vaak door een persoon aan zichzelf.³¹ Op internet gaat het veelal om 'accounts' (waarbij de fysieke identiteit van de persoon die zich van het account bedient er niet toe doet), als hij of zij maar bevoegd is om van dat account gebruik te maken. Die bevoegdheid blijkt dan uit het feit dat hij of zij de beschikking heeft over een 'username' met een daarbij behorend 'password', waarmee hij zich dus als bevoegd voordoet. Daar komt nog bij dat op internet het volkomen normaal is om meerdere 'identiteiten' (in de zojuist genoemde zin) te hebben,

³⁰ Een andere categorie, die buiten dit onderzoeksveld ligt, is het scala aan persoonlijkheidskenmerken waarmee wij individuen beschrijven. Deze categorie lijkt minder relevant in dit onderzoek. Te denken valt aan kenmerken zoals 'vriendelijk', 'gierig', 'narcistisch', etc.

³¹ De standaardtekst over dit onderwerp is Sherry Turkle *Life on the Screen: Identity in the Age of the Internet*, New York, 1995.

en om die identiteiten te verkopen of uit te lenen.³² Bijvoorbeeld: in een internet-community van alleenstaande vaders heeft iemand een bepaalde ‘nickname’, en is in die context als zodanig bekend: in die context ‘is’ hij die nickname en wordt zijn identiteit daardoor bepaald. Dezelfde persoon kan in een hele andere context (bijvoorbeeld op een muziekforum) onder dezelfde, maar even goed onder een andere nickname bekend zijn. En het kan heel goed zijn dat zijn vader-nickname in de muziekwereld al door iemand anders gebruikt wordt. In dergelijke contexten is eigenlijk iemands identiteit in de zin van naam-adres-woonplaatsgegevens, sofi-nummer of iets dergelijks, irrelevant.

Nog een abstractieniveau hoger (en een stap verder verwijderd van iemands fysieke identiteit, en over het algemeen niet eens bekend bij de betrokkene) is de indeling in allerlei profielen. Op basis van een beperkt aantal feitelijke gegevens wordt (veelal door een computerprogramma) geoordeeld dat iemand past in een bepaald profiel, zoals student, alleenstaande vader, financieel beperkt, etc.³³ Vervolgens – en daarin schuilt het gevaar van het gebruik van profielen – wordt verondersteld dat de andere gegevens, eigenschappen en/of kenmerken die bij dat profiel horen, met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid ook wel op die persoon van toepassing zullen zijn. Aldus werken profielen als geautomatiseerde (en vaak onzichtbare) vooroordelen. Een bekend voorbeeld van het verzamelen van gegevens om, bijvoorbeeld met gebruikmaking van data-miningtechnieken, profielen op te stellen is het gebruik van klantenkaarten door winkels. Doordat koopgedrag individueel geregistreerd wordt, kan een winkel bepaalde archetypische klanten onderscheiden, hetgeen vanuit marketing oogpunt zeer relevant is. Daarbij is het vaak niet eens van belang om de identificerende gegevens in klassieke zin (zoals naamadres-woonplaats, de NAW-gegevens) van een klant te hebben. Als de klant met behulp van zijn klantenkaart maar uniek geïdentificeerd kan worden.³⁴

Gebruik van identificatiegegevens: identificatie en bevoegdheidsvaststelling

Identificatiegegevens kunnen worden gebruikt teneinde een persoon, binnen de context van een bepaalde groep, uniek te kunnen aanwijzen. De identificatiegegevens die hiervoor gebruikt worden noemen we ‘identifiers’. Een voorbeeld is de docent die zijn of haar studenten vraagt zich voor te stellen ten einde de namen op de werkgroeplijst aan te kruisen, enkel met het doel vast te stellen of diegene die op de lijst staan aanwezig zijn. De context is bepalend welke identificatiegegevens daarvoor in aanmerking komen. In casu volstaat in het algemeen de achternaam van de student, tenzij er toevallig twee studenten zijn met dezelfde achternaam. Dan moet er nog een attribuut gebruikt worden om beide uniek te kunnen identificeren, bijvoorbeeld voornaam, geslacht of geboortedatum.

Sommige gegevens kunnen in een bepaalde context niet zozeer gebruikt worden om iemand als uniek te identificeren binnen een bepaalde groep, maar om iemand in een bepaalde *hoedanigheid* te herkennen, met name als die hoedanigheid bepaalde rechten,

³² Bijvoorbeeld: een bepaalde verworven positie in een spel.

³³ Zie bijvoorbeeld buurtinformatie bij gevonden huizen op funda.nl voor de meest voorkomende profielen bij een bepaalde postcode.

³⁴ Als er geen sprake is van herleidbaarheid tot een individueel natuurlijk persoon, dan zijn de privacyregels van de Wet bescherming persoonsgegevens ook niet van toepassing. Dit punt valt buiten het onderwerp van dit onderzoek, maar het moge duidelijk zijn dat hier veel interessante vragen liggen.

plichten, verantwoordelijkheden of bevoegdheden met zich meebrengt. Dat kan fysiek zijn (denk aan sportwedstrijden met een onderscheid naar geslacht en gewichtsklasse) en is ook vaak functioneel toegekend (bijvoorbeeld een politieagent die als zodanig bepaalde bevoegdheden heeft). Ook kan een relatie tot iemand anders (bijvoorbeeld als ouder of als naaste familie) rechten, plichten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met zich meebrengen. Het gaat hier niet zozeer om *wie* iemand is maar *wat* hij of zij is: of hij of zij een bepaalde kwalificatie of hoedanigheid bezit.

In het vervolg van dit rapport zullen we spreken over ‘hoedanigheid’. Een hoedanigheid kan aldus gekoppeld zijn aan bepaalde gegevens, die als bevoegdheidsverlenend gebruikt worden of voor de vaststelling van een bepaalde rol of functie. Het moge duidelijk zijn dat het, afhankelijk van de context, om dezelfde (identificatie)gegevens kan gaan. Bij identificatie is het dan van belang naar welk uniek fysiek individu bepaalde identificatiegegevens verwijzen; bij de vaststelling van bevoegdheden gaat het er (alleen maar) om, of iemand een bepaalde hoedanigheid heeft die in relatie staat tot die bevoegdheid. Meestal zijn beide aan elkaar gekoppeld en impliceert iemands identificatie bepaalde bevoegdheden. Soms gaat het echt alleen om iemands identiteit (zoals bij het checken van de presentielijst). Heel vaak ook is alleen bevoegdheidsvaststelling voldoende: het maakt het niet zoveel uit wie iemand precies is, als hij of zij maar bevoegd is, bijvoorbeeld een parkeerwachter die parkeergeld incasseert.

Relatie identiteit en identificatiegegevens

In het Fidis rapport wordt helder uitgelegd hoe identiteit en identificatiegegevens met elkaar samenhangen. Een bepaalde set identificatiegegevens hoort bij een bepaald uniek individu. Maar, en daar gaat het natuurlijk om, het kan voorkomen dat er iets mis is met het verband tussen een persoon en (een subset van) de bij hem of haar behorende gegevens. Dat kan zowel opzettelijk als per ongeluk gebeuren. De overkoepelende term is ‘mismatch tussen persoon en gegevens’.³⁵ In het Fidi rapport wordt verder onderscheiden: botsing van identiteit, het wissen van identiteit, het herstel van identiteit en identiteitsverandering.³⁶ Botsing van identiteit gebeurt altijd per ongeluk, bijvoorbeeld als twee mensen met dezelfde naam met elkaar verward worden, als iemand verkeerd ‘herkend’ wordt, etc. Wissen van identiteit is aan de orde indien de gegevens van de hoofdpersoon gewist worden uit allerlei bestanden, zodat die persoon in zekere zin niet meer bestaat. Wissen van identiteit kan per ongeluk gebeuren of expres, zoals in de film ‘The Net’.³⁷ Het is de vraag of wissen van identiteit te kwader trouw ook onder identiteitsfraude gerekend zou moeten worden. Bij herstel van identiteit gaat het om het weer herstellen van een link tussen gegevens en de persoon op wie die gegevens betrekking hebben – bijvoorbeeld omdat die gegevens per ongeluk verwijderd waren.

We gaan er, op een klein voorbehoud na,³⁸ van uit dat alleen identiteitsverandering voor dit onderzoek interessant is. Anders dan botsing van identiteit geschiedt identiteitsverandering opzettelijk, hetzij door de betrokkene (het object van identiteitsfraude) zelf,

³⁵ Leenes, *op. cit.*, p. 56 (‘Rearrangement of identity linkage’).

³⁶ *Ibid.*, hoofdstuk 4.

³⁷ ‘The Net’, Irwin Winkler (dir.), Columbia Pictures, 1995.

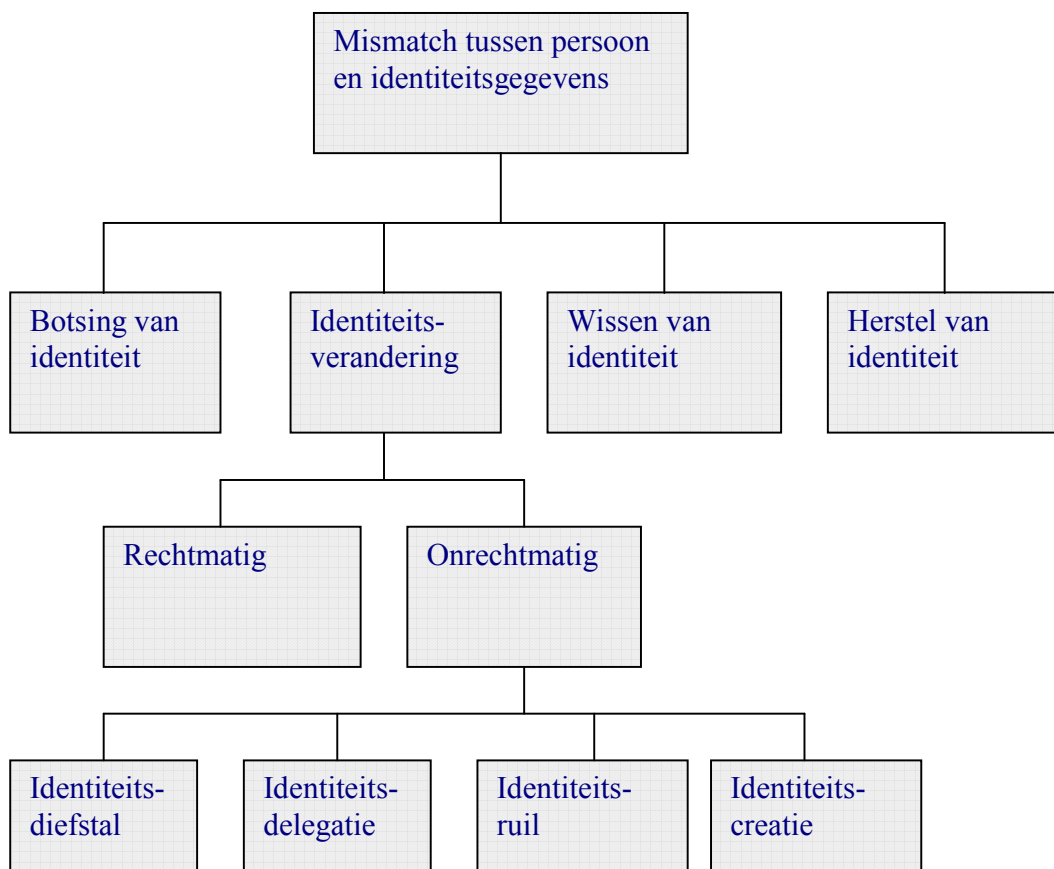
³⁸ Namelijk de zojuist opgeworpen vraag of het te kwader trouw wissen van identiteitsgegevens als identiteitsfraude gekwalificeerd zou moeten worden.

hetzij door de identiteitsfraudeur (het subject van identiteitsfraude), hetzij door een derde (of combinaties ervan). Vervolgens kan identiteitsverandering onderverdeeld worden in rechtmatige (zoals het gebruik van een pseudoniem door een artiest, of een nickname op het internet) en onrechtmatige soorten van identiteitsverandering. Vormen van onrechtmatige identiteitsverandering is dan wat aangeduid wordt als identiteitsfraude. Vier vormen van identiteitsfraude zijn: -

1. Identiteitsovername (identiteitsdiefstal): het overnemen van de identiteit van iemand anders, zonder diens toestemming
2. Identiteitsdelegatie: het overnemen van de identiteit van iemand anders, met diens toestemming
3. Identiteitsruil: het gebruik, door twee of meer mensen, met toestemming, van elkaars identiteit
4. Identiteitscreatie: het creëren van een fictieve identiteit (al dan niet aan de hand van identificatiegegevens van bestaande personen)

Het onderstaande schema beoogt de relatie tussen de verschillende begrippen te verduidelijken.

Schema 1: relatie verschillende begrippen (ontleend aan het Fidis rapport)



2.3 FRAUDE

Nu we een beter begrip hebben van de betekenis van identiteit wordt ook beter duidelijk waarop de fraude betrekking heeft bij identiteitsfraude: het heeft in eerste instantie betrekking op het enigerlei misbruik maken van identificatiegegevens.

Maar wat verstaan we onder 'fraude' als algemeen begrip los van de context van identiteitsfraude?³⁹ Het woord fraude wordt veel gebruikt in media, beleid en literatuur, maar een precieze definitie vermijdt men liever. De Nederlandse wetgever vermijdt dat ook – fraude als wettelijke term ontbreekt. Er wordt de voorkeur aan gegeven fraude te typeren naar zijn verschijningsvormen of naar zijn kern. Juridisch wordt fraude gekarakteriseerd als valsheid en bedrog. 'Wezenlijk voor valsheid', zo stelt Verheul, 'is de aantasting van de zgn. publieke trouw, het concrete rechtsbelang dat geschriften en andere tekendragers in het maatschappelijk verkeer zo betrouwbaar mogelijk zijn'.⁴⁰ En bedrog 'wordt gekenmerkt door vermogensbenadeling, vaak gekoppeld aan een navenant vermogensvoordeel van de bedriegende partij'.⁴¹ Verheul laat er echter onmiddellijk op volgen dat het onderscheid tussen valsheid en bedrog weinig scherp is: bedrog tast ook het maatschappelijk vertrouwen aan en valsheid is ook bedrieglijk.⁴² Verheul onderscheidt vervolgens vijf aspecten van fraude:-⁴³

- Het subject van fraude (wie frauderen er, in welke rol?)
- De benadeelde partij (overheid, creditcardhouder/bank)
- Object of instrument (subsidie, creditcard, etc., maar ook identificatiemiddel)
- Sociaal-economische context
- Omvang of organisatiegraad.

De elementen valsheid en bedrog komen ook terug in de typering van fraude in het ISMO-Rapport uit de jaren Tachtig:-⁴⁴

Het op bedrieglijke wijze, door verdraaiing of verdoezeling van gegevens een zeker misbruik maken van het vertrouwen dat voor het functioneren van de maatschappij minimaal noodzakelijk is. Dit misbruik wordt ten koste van rechtsgenoten aangewend om zichzelf of anderen wederrechtelijk te bevoordelen.

³⁹ Deze vraag wordt ook als openingszin gesteld in N. van Beelen 'Fraude!' *Het Verzekeringsarchief nr.3*, 2005, p. 75.

⁴⁰ J.M. Verheul, *Fraude en misbruik in de sociale zekerheid, Aspecten van strafrechtelijke handhaving*, Deventer, 1989, p. 33.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Dit neemt niet weg dat fraude ook kan vallen onder delictsomschrijvingen buiten de titels uit boek 2 van het Wetboek van strafrecht die gaan over valsheid (Titel XII) en bedrog (Titel XXV). Dit geldt uiteraard voor overtredingen en ook voor delicten uit bijzondere wetten en hangt samen met de veelvormigheid van fraude. Zo wordt in *Fraudedelicten* een aantal 'fraudedelicten' beschreven, waaronder ook verduistering (art. 321 Sr), bankbreuk (art. 340 e.v.Sr.), omkoping (art. 363 Sr), merken- en effectenfraude, fiscale fraude etc.; zie: Sackers, H.J.B. & P.A.M. Mevis, (red), *Fraudedelicten*, Deventer, 2000.

⁴³ Verheul, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁴ TK 1984-1985, 17050 (Eindrapport Misbruik en Oneigenlijk Gebruik op het gebied van Belastingen, Sociale Zekerheid en Subsidies (ISMO)). Aangehaald door Sackers en Mevis (red.), *op. cit.*, p.2. N. Beelen, *op. cit.* omschrijft fraude ook in de lijn van valsheid en bedrog: het gaat om het opzettelijk voordeel behalen ten koste van een ander, op een listige manier.

Ook de Algemene Rekenkamer is op het begrip ‘fraude’ nader ingegaan in zijn rapport uit 1999 (Opsporing en vervolging van fraude). Het lijkt meer de nadruk te leggen op bedrog en minder op het element van valsheid:⁴⁵

Fraude kent vele verschijningsvormen. De essentie ervan is echter steeds dezelfde: mensen eigenen zich geld of vermogensbestanddelen toe waar ze geen recht op hebben en tasten daardoor de rechten van anderen aan. Ze doen dat door bijvoorbeeld over genoten inkomsten geen belasting te betalen (fiscale fraude) of onterecht uitkeringen te ontvangen (sociale zekerheidsfraude). Daardoor benadelen ze de overheid en beperken ze anderen in hun aanspraak. Anderen frauderen bijvoorbeeld door bij de verzekerings-maatschappij opgave te doen van goederen die niet gestolen zijn, waardoor de premies omhoog worden gedreven. Het begrip fraude is als zodanig niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Vervolging van zaken die doorgaans worden aangeduid met fraude vindt veelal plaats op grond van artikel 225 (valsheid in geschrifte), artikel 416 (heling) uit het Wetboek van Strafrecht of op grond van bepalingen uit de bijzondere wetgeving.⁴⁶

Het lijkt er op dat een identiteitsfraudeur valsheid pleegt met betrekking tot zijn identiteit, met bedrog (bevoordeling van zichzelf en/of benadeling van anderen) als doel.

2.4. IDENTITEITSFRAUDE: KADER VOOR ANALYSE

In de vorige paragrafen zijn de constituerende elementen van identiteitsfraude, namelijk identiteit en fraude, besproken. In deze paragraaf staat identiteitsfraude centraal.

Over identiteitsfraude is veel literatuur te vinden, ook met betrekking tot de vraag welke begrippen gehanteerd (zouden moeten) worden, de afbakening van deze begrippen en de verhouding van de begrippen tot elkaar. Er zijn veel begrippen in omloop, zoals: identiteitsfraude, identiteitsdiefstal, identiteitscriminaliteit,⁴⁷ documentfraude, verandering van identiteit,⁴⁸ verandering van identiteit met crimineel oogmerk,⁴⁹ identiteitsdiefstal met betrekking tot strafblad,⁵⁰ en nog andere die soms ook maar deelaspecten betreffen. In deze paragraaf gebruiken we de belangrijkste inzichten om een analysekader te creëren.

Theoretische inzichten: de zes items

Dit kader draagt bij aan een eerste afbakening van het begrip identiteitsfraude. Dit geschiedt aan de hand van een zestal items:

⁴⁵ TK 2000-2001, 27555, 2, p. 9.

⁴⁶ Het rapport verwijst in een voetnoot (nr. 5) naar het Wetsvoorstel Concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen, en zegt daarover: ‘De concentratie van de fraudebepalingen uit met name de sociale zekerheidswetgeving in het Wetboek van Strafrecht en de vermindering van hun aantal (zo’n 50 strafbepalingen worden geschrapt) beoogt de toegankelijkheid van de materie te bevorderen, doordat de noodzaak om tientallen verschillende wetten te raadplegen komt te vervallen’.

⁴⁷ Koops, B.J. & Leenes, R. (1998), ‘ID Theft, ID Fraud and/or ID-related Crime, Definitions matter’, *Datenschutz und Datensicherheit*, jrg. 2, nr. 6, p. 22 verwijzen naar ‘identity-related crime’. The Australasian Centre for Policing Research ACPR (2006) ‘Standardisation of definitions of identity crime terms: A step towards consistency’, *Report Series*. Jrg. 145, nr. 3 verwijst naar ‘identity crime’.

⁴⁸ ‘Identity Change’ uit het Fidis rapport; zie Leenes, *op. cit.*, hoofdstuk 4.

⁴⁹ ‘Criminally motivated identity change’, uit het Fidis rapport; zie Leenes, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁰ ‘Criminal record identity theft’ van Michael Perl geciteerd in het Fidis rapport, Leenes, *op. cit.*, p. 12, en besproken in hoofdstuk 4.

- 1) Persoon
- 2) Identificatiemiddel
- 3) Identiteit
- 4) Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen
- 5) Vervolgedraging
- 6) Verhouding: horizontaal/verticaal.

Eerst worden de theoretische beschouwingen met betrekking tot ieder item weergegeven. Deze beschouwingen monden uit in een aantal specifieke vragen die voor de afbakening van het begrip identiteitsfraude van belang zijn.

Ad 1) Persoon

Identiteitsfraude heeft betrekking op de identiteit van een persoon. Dit kan zowel een natuurlijk als een rechtspersoon betreffen, zoals een organisatie, een bedrijf of een overheidsinstelling. Identiteitsfraude is dan het verkrijgen van persoonsgegevens van een ander opdat men zich kan voordoen als die ander. Echter, dit laat onverlet dat er ook sprake kan zijn van een fictieve identiteit. Een persoon *creëert* een identiteit. Hij of zij zou daarbij gebruik kunnen maken van persoonsgegevens van bestaande personen of van zichzelf. Indien dit laatste het geval is, is de vraag of er dan sprake is van een fictieve identiteit of dat identiteitsfraude ook het misbruiken van de ‘eigen gegevens’ behelst. Er kan dus een onderscheid gemaakt worden tussen het creëren van een fictieve identiteit en het sjoemelen met de eigen gegevens, maar een scherp onderscheid is dit niet.

Een ander aspect is dat we aannemen dat identiteitsfraude een slachtoffer maakt van diegene wiens gegevens zijn gebruikt of misbruikt. Dit ligt voor de hand in gevallen waarbij er sprake is van identiteits*diefstal*; deze woordkeuze impliceert slachtofferschap. Echter, gesteld kan worden dat er ook sprake is van identiteitsfraude in die gevallen waarbij een persoon zijn medewerking verleent, toestemming geeft aan, of op de hoogte is van, de identiteitsfraude. In die gevallen is het niet vol te houden over die persoon als slachtoffer te spreken.⁵¹

Dus, bij dit item zijn er de volgende vragen die een rol spelen bij de afbakening van identiteitsfraude:-

1. Is het kenmerkend voor identiteitsfraude, dat de identiteit van een bestaand (rechts)persoon wordt misbruikt? Voorbeeld: gebruik van de gegevens van een ander om iets bij een postorderbedrijf te bestellen.
2. Maakt het daarbij nog uit of die persoon ervan af weet, of zelfs toestemming heeft gegeven? Voorbeelden: Gebruik van een pinpas met pincode door een ad hoc ‘gemachtigde’, of de veroordeelde crimineel die iemand inhuurt om in zijn naam zijn gevangenisstraf uit te zitten?
3. Valt het creëren van een fictieve identiteit onder identiteitsfraude? Voorbeeld: vluchteling verzint een identiteit om zijn land te kunnen ontvluchten of in de hoop voor asiel in aanmerking te komen.

⁵¹ Dwang, etc. uitgezonderd.

4. Valt het manipuleren van de eigen identiteitsgegevens (zonder een compleet andere identiteit aan te nemen) onder identiteitsfraude? Voorbeelden: eigen naam maar vals adres opgeven bij betrapting op zwartrijden, het samenwonen verzwijgen om een hogere uitkering te krijgen of het wijzigen van een geboortedatum om sigaretten te kunnen kopen of drank? Deze vraag kan verder worden uitgesplitst:-
- Is in dit geval het wijzigen van één enkel gegeven al genoeg om van identiteitsfraude te spreken? Maakt het dan nog uit om wat voor soort gegeven het gaat? Waar ligt de grens?
 - En wat als bepaalde gegevens (zoals naam of geboortedatum) domweg ontbreken of niet eenduidig zijn? Of niet te controleren zijn?

Ad 2) Identificatiemiddel

Identiteitsfraude behelst het verkrijgen en gebruik maken van identificatiemiddelen. De vraag is of het type middel een factor vormt voor de afbakening van het begrip. Als bijvoorbeeld alleen documenten worden genoemd, vindt men kennelijk dat daar de beleidsfocus op moet liggen. Als men in het midden laat welk type middel wordt verkregen, dan kan dat erop wijzen dat het probleem van identiteitsfraude ruim wordt opgevat. Het is dus relevant hierover na te denken. Dus de vraag luidt:-

Beoogt de omschrijving een specifiek identificatiemiddel (bijvoorbeeld paspoort) of een specifieke categorie identificatiemiddelen (bijvoorbeeld documenten)? Zo ja, gaat het dan om:-

- Gegevens? Voorbeeld: onderschepte creditcardgegevens, zoals het creditcardnummer.
- Documenten? Voorbeeld: (vals) paspoort.
- Andere gegevensdragers? Voorbeeld: RFID-chip op startnummer bij een wedstrijd.

Ad 3) Identiteit

Misschien wel de belangrijkste vraag bij de afbakening van het begrip heeft betrekking op de betekenis van identiteit. Wordt de betekenis verondersteld in de definities of blijkt uit de genoemde identificatiemiddelen welke betekenis van identiteit wordt gehanteerd? Immers, identiteitsfraude heeft zelden betrekking op iemands *gehele* identiteit maar op deelaspecten daarvan. Bijvoorbeeld, in het kader van het verlenen van financiële diensten gaat het vooral om iemands kredietwaardigheid, hetgeen blijkt uit zijn of haar profielgegevens.⁵² Soms gaat het niet zozeer om wie iemand precies is, maar waar hij of zij recht op heeft in een bepaalde hoedanigheid.

⁵² Overigens kunnen profielgegevens ook een rol spelen bij het bestrijden van identiteitsfraude, bijvoorbeeld bij een cliëntenonderzoek in het kader van 'Due Diligence'. Zie bijvoorbeeld art. 3 van de voorgestelde Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (noggeen kamerstuk; zie: <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/financi-le-markten/consultaties/witwassen-en-terrorisemefinanciering/integratievoorstel.pdf>. (Geraadpleegd 25 juni 2007).

In het ene geval is het dus van belang dat vaststaat *wie* iemand is en in het andere geval is het van belang *wat* iemand is. In het eerste geval is er sprake van wat we zouden kunnen noemen ‘zuivere identificatie’. Identificeren is het vaststellen wie iemand werkelijk is, ofwel het uniek kunnen aanwijzen van iemand in een bepaalde groep of context. Hierbij kan bijvoorbeeld het uiterlijk van de betrokken persoon nauwkeurig worden vergeleken met een foto in zijn paspoort. Soms is zelfs vergelijking met fysieke persoonskenmerken zoals gelaatsafdruk, vingerafdruk of irisscan noodzakelijk. Identificatiemiddelen, zoals documenten (paspoort), andere gegevensdragers of gegevens worden hiervoor gebruikt. Wanneer aan de orde is *wat* iemand is (en dit kan natuurlijk overlappen met de vraag wie iemand is) dan gaat het om de vraag of iemand bevoegd is tot iets in een bepaalde hoedanigheid. De vaststelling daarvan hoeft niet per se te geschieden op basis van voornoemde identificatiemiddelen. De hoedanigheid zelf – dus hoe iemand zich voordoet – kan al aanleiding zijn tot de vaststelling dat diegene bevoegd is tot datgene waarvoor hij of zij die hoedanigheid aanwendt. Een aantal voorbeelden kan dit verduidelijken:-

1. Het zich voordoen als ouder, bij het ophalen van een kind uit de kinderopvang
2. Het zich voordoen als naaste familie, bij beslissingen over medische behandeling van iemand die niet *compos mentis* is
3. Het zich voordoen als collectant voor een goed doel
4. Het zich voordoen als politieagent door het dragen van een uniform
5. Het zich voordoen als bevoegd tandarts, docent door het tentoonstellen van diploma’s of naambord
6. Het gebruik door een getrouwde vrouw van de achternaam van haar echtgenoot of van haar eigen achternaam
7. Het gebruik van een pseudoniem:-
 - a. als artiest, ter bescherming van de eigen privacy
 - b. als internetgebruiker ter bescherming van de eigen privacy
8. Het gebruik maken van bepaalde maatschappelijke verwachtingspatronen⁵³
9. Het zich voordoen als rechthebbende op het saldo van een bepaalde bankrekening
10. Het opgeven van een onjuiste geboortedatum, met het oog op:-
 - a. het verkrijgen van een verblijfsstatus als minderjarige
 - b. het kunnen kopen van drank of sigaretten
 - c. het verkrijgen van een hoger salaris

De vanuit een oogpunt van afbakening eenvoudigste oplossing is om te zeggen dat identiteitsfraude alleen betrekking heeft op die gevallen waarin de vaststelling van een bevoegdheid niet slechts geschiedt op basis van hoe iemand zich voordoet maar ook op basis van identificatiemiddelen. Uitsluitend handelen op basis van een valse hoedanigheid valt dan niet onder de definitie van identiteitsfraude – tenminste voor zover er niet van valse identificatiemiddelen gebruik gemaakt wordt.

Dat betekent dat in de voorbeelden 1, 2, 4 en 8 geen sprake is van identiteitsfraude nu de vaststelling van de bevoegdheid niet geschiedt op basis van (overlegde) identificatiemiddelen. Ook de voorbeelden 6 en 7 vallen buiten het begrip identiteitsfraude, omdat bij 6 (getrouwde vrouw) er geen sprake van een valse naam en bij 7 (pseudoniem vanwege

⁵³ Vgl. HR 10 februari 1998, NJ 1998, 497 (eetpiraat).

privacy) er geen bevoegdheid wordt vastgesteld. Bij de andere voorbeelden is of kan er wel sprake zijn van identiteitsfraude, omdat er valse (onjuiste) identificatiemiddelen worden overlegd, zoals een badge of legitimatiebewijs (document) van de collectant die hij of zij op de jas draagt (3), de diploma's (document) van de arts c.q. docent (5), het gebruik van een bankpas van een ander (een gegevensdrager) (9) en het opgeven van een onjuiste geboortedatum (een gegeven) (10).

Uiteindelijk is de uitdaging om hier een hard criterium te vinden om identiteitsfraude af te bakenen. De vraag is dan ook:-

Wat wordt precies onder identiteit verstaan – gegeven het feit dat identiteit (vaak) contextueel bepaald is:-

- a. Gaat het om 'identifiers': gegevens waarmee een individu binnen een bepaalde groep uniek aangewezen kan worden? Voorbeeld: naam, klantnummer, soft-nummer (afhankelijk van de context).
- b. Is het manipuleren met één gegeven al voldoende om van identiteitsfraude te kunnen spreken?
- c. Of gaat het (ook) om hoedanigheden of rollen of bevoegdheden: niet zozeer wie precies iemand is, maar wat hij is: of hij of zij bepaalde verantwoordelijkheden, bevoegdheden, rechten, plichten heeft. Voorbeeld: agent van politie, naaste familie, etc.

Ad 4) Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Hiervoor kwamen vragen aan de orde die betrekking hadden op identificatiemiddelen van bestaande of fictieve personen. Daaruit volgt een andere vraag. Deze vraag heeft betrekking op de wijze waarop die middelen verkregen worden. Is een bepaalde handeling of methode van informatieverzekrijging en identiteitsconstructie, van belang in de afbakening van het begrip identiteitsfraude? Hierbij is ook relevant in hoeverre opzet of schuld vereist is. We veronderstellen dat schuld moeilijk denkbaar is en gaan ervan uit dat identificatiemiddelen opzettelijk worden verkregen, maar misschien wordt geen van beide genoemd of belangrijk gevonden voor een begripsomschrijving. Ook gaan we ervan uit dat voor het verkrijgen van identificatiemiddelen een handelen nodig is, maar laten hier de vraag open of ook nalaten een rol kan spelen. Tenslotte is het de vraag of de weder-rechtelijkheid van de handeling een rol speelt. Dus:-

1. Is het van belang dat het om een specifieke handeling moet gaan met betrekking tot hoe een identiteit wordt geconstrueerd of hoe identificatiemiddelen verkregen worden? Zo ja, welke? Bijvoorbeeld: op naam van iemand anders een nieuw paspoort aanvragen, met eigen pasfoto en biometrische kenmerken, of een klantenbestand van een bedrijf hacken en grote hoeveelheden persoonsgegevens verwerven?⁵⁴
2. Is het daarbij van belang of er sprake moet zijn van opzet of schuld, handelen of nalaten en wederrechtelijkheid? Spreekt men bijvoorbeeld van diefstal van

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld 'Vakantieparadijs Atlantis gehackt door identiteitsdieven,' te lezen op : http://www.security.nl/article/12677/1/Vakantieparadijs_Atlantis_gehackt_door_identiteitsdieven.html (Geraadpleegd: 30 mei 2007).

identificatiemiddelen, dan veronderstelt dat een opzettelijk wederrechtelijk handelen. Maar kan het creëren van een valse (fictieve) identiteit ook een nalaten omvatten, door bijvoorbeeld wijzigingen van eigen (adres)gegevens, niet te vermelden, terwijl dat misschien wel vereist is? Tenslotte: valt alleen het wederrechtelijk verkrijgen van identificatiegegevens onder identiteitsfraude, of wordt dit niet relevant geacht? Dat zou kunnen betekenen dat toevallig waargenomen identificatiegegevens van een ander eveneens onder de reikwijdte van identiteitsfraude kan vallen, indien kan worden aangetoond dat er de intentie is ze met kwade bedoelingen te gebruiken.

Ad 5) Vervolgedraging

In de literatuur over identiteitsfraude wordt een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende fasen:-⁵⁵

1. Het vergaren van identiteitsgegevens (of identificatiemiddelen) van een ander
2. Toe-eigenen van identiteitsgegevens (of identificatiemiddelen)
3. Creëren van een valse (andere) identiteit
4. Het aanwenden van die valse identiteit voor een crimineel doel.

Met het oog op eventuele strafbaarstelling van identiteitsfraude, is het de vraag na de voltooiing van welke fase er sprake zou moeten zijn van een strafbaar feit. Als alleen het onrechtmatig vergaren van identiteitsgegevens (evt. met het oog op de volgende fasen) al strafbaar moet zijn, dan valt bijvoorbeeld phishing, of het verzamelen van gegevens door middel van spyware, daar al onder. Het voorhanden hebben van identiteitsgegevens zou strafbaar zijn als de grens na fase 2 gelegd wordt. Als dan bijvoorbeeld bij een huiszoeking een grote hoeveelheid valse paspoorten gevonden wordt, dan zou de intentie voor het gebruiken van die paspoorten voor een crimineel doel niet bewezen hoeven te worden.⁵⁶ Dit maakt de bewijsvoering natuurlijk eenvoudiger. Ook het ambacht van het maken van valse paspoorten⁵⁷ zou dan onder identiteitsfraude vallen. Een ander voorbeeld is het voorhanden hebben van een verzameling pasjes met bijbehorende pincodes, of een lijst met creditcardnummers, vervaldata en pasnummers. Het leggen van de grens bij fase 3 zou gezien kunnen worden als het strafbaar stellen van een voorbereidingshandeling (vergelijkbaar met verboden wapenbezit). In het strafrecht is dat uitzondering, maar er kunnen wel goede redenen voor zijn, bijvoorbeeld als de voorbereidingshandelingen toch altijd tot een delict leiden, als de voorbereidingshandelingen gemakkelijker te bewijzen zijn dan het delict zelf, of als het delict een hoog risico voor de samenleving met zich meebrengt.⁵⁸ Ook het gebruik van terminologie als ‘identiteitsfraude als opstapdelict’ suggereert dat eigenlijk: immers, identiteitsfraude wordt gepleegd (als afzonderlijk, voltooid delict) als opstap voor een ander delict (vergelijkbaar met verboden wapenbezit als opstap voor bijvoorbeeld een roofoverval). Ten slotte, indien de grens wordt gelegd bij fase 4 komt de vraag aan de orde of de vervolgedraging al moet

⁵⁵ Mitchison, geciteerd in het Fidis rapport; Leenes, *op. cit.*, p. 14. Ook in het Belgische ‘Identiteitsfraude, een beleidsmatige aanpak’ (zie par. 6.3) wordt een temporeel onderscheid (zij het met twee fasen) gemaakt.

⁵⁶ Waarbij aangetekend kan worden dat er geen andere bedoeling dan een kwade kan zitten achter het in bezit hebben van een grote hoeveelheid valse paspoorten.

⁵⁷ Straffbaar gesteld in art. 231 Sr.

⁵⁸ Koops & Leenes, *op. Cit.*, p. 22.

zijn aangevangen of zelfs voltooid, of dat de intentie, indien die bewezen kan worden, al voldoende is voor eventuele strafbaarheid. Intentie omvat hier niet slechts het oogmerk maar ook bewust het risico nemen en zelfs het redelijkerwijs moeten vermoeden.

Op dit punt – welke fasen worden bedoeld, indien men het heeft over identiteitsfraude – is veel mogelijkheid tot spraakverwarring. Het is volgens ons het meest praktisch om niet vier maar twee fasen te onderscheiden:

- (1) Het op een of andere manier verkrijgen of hebben van valse identificatiemiddelen (initiële handeling), en
- (2) Het gebruiken van die middelen voor een of andere wederrechtelijke gedraging (vervolggedraging).

De vraag is dan in hoeverre de tweede fase ook tot het begrip identiteitsfraude gerekend wordt. De centrale vraag die hierbij wordt gesteld is:-

In hoeverre verwijzen de besproken omschrijvingen van identiteitsfraude naar vervolggedragingen?

Zo ja:

- a. Vallen deze gedragingen onder het algemene fraudebegrip?
- b. Bestrijken deze gedragingen een bepaald terrein, bijvoorbeeld het (non) cash betalingsverkeer, of sociale zekerheid?
- c. Wordt er in algemene bewoordingen naar verwezen?
- d. In hoeverre wordt er verwezen naar de intentie, poging tot, of voltooiing van de vervolggedraging als een voorwaarde om van identiteitsfraude te spreken?

Zo nee:

- e. Is het wederrechtelijk bezit van identificatiemiddelen al voldoende? Of is meer vereist, bijvoorbeeld het bezitten van valse identificatiemiddelen, terwijl men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze gebruikt kunnen worden voor een wederrechtelijk doel? Bijvoorbeeld een groot aantal valse paspoorten die gevonden worden bij een huiszoeking, of het in bezit hebben van een groot aantal verlopen paspoorten of andere identiteitsdocumenten.

Ad 6) Verhouding: horizontaal/verticaal

Identiteitsfraude behelst het op een of andere manier beschikken over identiteitsgegevens van een (fictieve) ander en kan ook gebruikt worden voor het plegen van (strafbare) vervolggedragingen. In beide gevallen is er sprake van een slachtoffer. Relevant hier is het slachtofferschap in die gevallen wanneer er sprake is van vervolggedragingen. Op dat moment kan het slachtoffer de persoon zijn wiens gegevens zijn gebruikt ten behoeve van dat vervolgdeldict en bijvoorbeeld als verdachte van het plegen van dat delict wordt beschouwd, of het slachtoffer is diegene die bedrogen wordt met behulp van identiteitsgegevens en daardoor bijvoorbeeld (financieel) wordt benadeeld. De relevante vraag is wie het slachtoffer hier dan is: is dat de overheid of een andere instantie uit de publieke

sector of is het een particuliere partij, bijvoorbeeld een bank of een natuurlijk persoon. De bestudeerde omschrijvingen leggen vaak de nadruk op deze verticale of horizontale verhouding. De vraag is of dit relevant is voor het afbakenen van het begrip. Dus:-

Is het van belang dat de omschrijving een bepaalde verhouding voor ogen heeft?
Zo ja:-

- a. Gaat het vooral om horizontale verhoudingen (tussen burgers onderling, tussen consumenten en bedrijven)? Bijvoorbeeld oplichting van een post-orderbedrijf door gebruikmaking van een valse identiteit.
- b. Gaat het vooral om verticale verhoudingen (tussen overheid(sinstellingen) en burgers? Bijvoorbeeld ten onrechte een bijstandsuitkering incasseren door gegevens van een ander te gebruiken.
- c. Of moeten beide door de definitie gedekt worden?

Kader voor analyse: de matrix

De zes items vormen de verticale as van een matrix, waarbij op de horizontale as steeds de omschrijvingen komen te staan. Aldus kunnen de omschrijvingen ‘gescoord’ worden op de items. In de landenanalyse zal steeds gebruik worden gemaakt van deze matrix. Elk item mondt uit in een aantal vragen. Deze vragen (die beschouwd kunnen worden als een verkorte weergave van de vragen hierboven) worden hieronder geëxpliciteerd en in een voorbeeldmatrix opgenomen.

Een persoon?

1. Wordt in de omschrijving een (rechts)persoon genoemd wiens identiteit wordt gecompromitteerd?
 - a. Zo ja:
 - i. Is het zonder toestemming verkrijgen van identificatiemiddelen en/of (de intentie om die te) gebruiken vereist?
 - b. Zo nee:
 - i. Valt het construeren van een fictieve identiteit onder de omschrijving?
 - ii. Valt het wijzigen van eigen identiteitsgegevens onder de omschrijving?

Identificatiemiddel?

2. Wordt in de omschrijving een identificatiemiddel genoemd?
Zo ja:
 - i. Zijn dat gegevens?
 - ii. Zijn dat documenten?
 - iii. Zijn dat andere gegevensdragers (pasjes, RFID-chips)?

Wat is identiteit?

3. Blijkt uit de definitie wat met ‘identiteit’ bedoeld wordt?
Zo ja:
 - i. Worden (evt. contextafhankelijke) identifiers genoemd?

- ii. Is het manipuleren met één gegeven al voldoende?
- iii. Vallen rollen of bevoegdheden ook onder identiteit?

(Opzettelijke en wederrechtelijke) handeling mbt identificatiemiddelen?

4. Worden er (opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen genoemd in verband met de identificatiemiddelen? Zo ja: welke (stelen, bezitten, overdragen etc.)?

Vervolggedraging?

5. In hoeverre wordt verwezen naar vervolggedragingen in de omschrijvingen?
- a. Zo ja: hoe worden die strafbare vervolggedragingen aangeduid:
 - i. fraude
 - ii. vervolggedragingen op een bepaald terrein?
 - iii. het begaan van strafbare feiten (algemeen)
 - iv. wordt er verwezen naar intentie, poging of voltooiing als noodzakelijk element?
 - b. Zo nee: is het (wederrechtelijk) bezit voldoende?

Verhouding?

6. Beoogt de omschrijving een bepaalde verhouding aan te geven waarin identiteitsfraude plaats heeft?
- a. Zo ja: horizontaal, verticaal, of beide?

Schema 2: kader voor analyse: voorbeeldmatrix

Kenmerken:		Definities:	[§] [‘definitie’]
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	‘Zonder toestemming’ vereist?	
	Zo nee:	Fictieve identiteit? Manipuleren eigen gegevens?	
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	
		Documenten?	
		Andere gegevensdragers?	
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	
		Eén gegeven voldoende?	
		Rollen/bevoegdheden?	
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handeling m.b.t. id-middelen	Zo ja:	Welke?	
5. Vervolggedraging?	Zo ja, hoe aangeduid:	Fraude?	
		Bepaald terrein?	
		Algemeen?	
		Intentie, poging, voltooiing?	
	Zo nee:	(wederrechtelijk) bezit Idmiddelen voldoende?	
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		

2.5. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is eerst kort aandacht besteed aan de betekenis van identiteit en fraude. Dit zijn immers de constituerende elementen van het begrip identiteitsfraude. Identiteit is op vele manieren op te vatten of te omschrijven. In dit rapport wordt met identiteit verwezen naar bureaucratische of administratieve identiteit. Met deze term trachten we aan te geven dat identiteit een functie heeft met betrekking tot de vaststelling van rechten en verplichtingen, rollen en bevoegdheden. Dit betekent onder meer dat identiteit – of wat het precies omvat – contextafhankelijk is. Om de identiteit van een persoon in een bepaalde context vast te stellen gebruiken we identificatiemiddelen, die kunnen bestaan uit identiteitsgegevens, documenten en ander gegevensdragers, maar kunnen wellicht ook (slechts) een bepaalde hoedanigheid omvatten. Het begrip fraude is niet, althans niet in Nederland, wettelijk gedefinieerd ook al is het natuurlijk ook een juridische term. De juridische omschrijvingen ervan leggen de nadruk op twee specifieke aspecten: bedrog en valsheid. Dit zou betekenen dat fraude bij identiteitsfraude betrekking heeft op valsheid ten aanzien van identiteit, met bedrog als doel. Ten behoeve van de afbakening van het begrip identiteitsfraude, is vervolgens aan de hand van een zestal items een kader voor analyse geformuleerd. Deze items – persoon, identificatiemiddel, identiteit, handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen, vervolgedraging en verhouding – dienen als basis voor de bespreking van de elementen van de diverse omschrijvingen uit de landenanalyse.

DEEL A
LANDENANALYSE

HOOFDSTUK 3

NEDERLAND

3.1. KORTE ACHTERGRONDSCHETS

Identiteitsfraude staat in de Nederlandse beleids- en wetenschappelijk literatuur volop in de belangstelling. Eén van de redenen is dat deze vorm van fraude een steeds grotere bedreiging vormt voor de overheid en de maatschappij, zoals al aangegeven in het inleidende hoofdstuk. Echter, deze constatering wordt niet gestaafd met harde feiten en andere kwantitatieve gegevens. Sporadisch wordt verwezen naar schattingen omtrent financiële schade en incidenten van identiteitsfraude en haar verschijningsvormen. Een duidelijk overzicht is nog niet gepresenteerd. Later, in par. 3.10., zal getracht worden de beschikbare cijfers in een overzicht samen te brengen ten behoeve van een beter beeld.

Ook de begripsvorming omtrent het fenomeen is niet eenduidig. Een uitgebreide analyse van de Nederlandse parlementaire literatuur laat zien dat het fenomeen identiteitsfraude op vele beleidsterreinen een belangrijk aandachtspunt is.⁵⁹ Het is echter niet altijd even duidelijk wat er met het begrip wordt bedoeld. Vaak gaat men uit van een impliciete vooronderstelling omtrent de betekenis van het begrip. De nadruk lijkt te liggen op de bestrijding ervan. Daarnaast blijken er ook andere begrippen te worden gebruikt die neerkomen op fraude met identiteit. Illustratief is bijvoorbeeld het begrip ‘zorgpas-fraude’ – fraude met een zorgpas van een ander ten einde medische zorg te kunnen ontvangen. Andere begrippen zijn ‘look-alikefraude’ en de Engelse term ‘identity theft’. Ook wordt het begrip documentfraude gehanteerd in de context van identiteitsfraude.

Identiteitsfraude komt in 1999 voor het eerst als begrip in de parlementaire stukken voor, in de begroting voor 2000 van het ministerie van Justitie. De begroting stelt dat identiteitsfraude, gelet op ontwikkelingen in de informatietechnologie, zoals smartcards

⁵⁹ De studie van de parlementaire literatuur sinds 2000 laat zien dat identiteitsfraude als begrip voorkomt op diverse beleidsterreinen: financiën (sofi-nummer); binnenlandse zaken (burgerservicenummer, Nederlandse identiteits- en reisdocumenten, kiesfraude); sociale zekerheid en werkgelegenheid (handhavinginstanties, uitzendbranche/illegale arbeid); zorg; justitie: criminaliteitsbestrijding (identificatieplicht en jongeren, cybercrime, identificatieplicht, grensoverschrijdende criminaliteit en rol Kmar, identiteitsfraude en identiteitsverwarring in de strafrechtsketen, terrorismebestrijding); vreemdelingenbeleid (illegalen, misbruik illegalen, toelating vreemdelingen na fraude/naturalisatie na fraude, mensensmokkel/achterlating kinderen); buitenlandse zaken; economische zaken (betalingsverkeer).

en biometrie, in een nieuw licht zal komen te staan.⁶⁰ Verder wordt identiteitsfraude genoemd in het kader van bepaalde beleidsprojecten en programma's, zoals bijvoorbeeld het project identiteitsvaststelling bij vermissingen,⁶¹ bij de wijziging van de Paspoortwet,⁶² de inzet van biometrische gegevens,⁶³ gebruik/misbruik paspoort en sofi-nummer,⁶⁴ en bij de modernisering van de Gemeentelijke basisadministratie, waarbij ook verwezen wordt naar horizontale fraude.⁶⁵ Echter, het begrip zelf wordt niet omschreven. Een eerste aanzet tot een omschrijving kan worden gevonden op het terrein van de sociale zekerheid. Daar wordt de bestrijding van identiteitsfraude al als speerpunt genoemd. Een van de redenen is dat identiteitsfraude op dit beleidsterrein zich 'onevenredig vaak manifesteert'. Ook wordt aangegeven wat het doel en de vorm van fraude met identiteit is, namelijk:-⁶⁶

Het wederrechtelijk behalen van financieel gewin en kan bestaan uit personenverkeer (grensoverschrijding), aanspraak op rechten (toetreding tot arbeid, aanvraag uitkering en voorziening) en het ontduiken van verplichtingen (belastingen, premies). Het vindt zijn neerslag door te frauderen met reis- en brondocumenten, met persoonsgegevens [...] en met het sofi-nummer.

Identiteitsfraude wordt in de zogenaamde 'Fraudenota' uit 2002 voor het eerst uitvoerig omschreven en als een nieuw *overheid-breed* beleidsspeerpunt geïntroduceerd in het kader van de bestrijding van fraude.⁶⁷ Dit betekent onder meer dat het ministerie van Justitie zich de coördinerende rol heeft toebedeeld, ten einde een structurele aanpak te realiseren. Deze coördinerende rol uit zich onder meer in de jaarlijkse Voortgangsrapportage fraude en financieel-economische criminaliteit.⁶⁸ Sinds de Fraudenota zijn er twee Voortgangsrapportages verschenen. Echter, in geen van deze rapportages wordt nader ingegaan op de betekenis en omschrijving van het begrip 'identiteitsfraude', zoals die is omschreven in de Fraudenota.⁶⁹

⁶⁰ TK 1999-2000, 26800, VI, nr. 2, p. 17. Recent wordt dit nog eens benadrukt in het kader van de taken van de politie; zie: ook TK 2006-2007, 28824, 32, p. 2 en TK 2006-2007, 30800 VII, 21 (vraag 27).

⁶¹ TK 1999-2000, 26977, 6, p. 5.

⁶² Handelingen 1999-2000, nr. 102, p. 6615.

⁶³ TK 2000-2001, 26983, 5, p. 8-9; EK 2000-2001, 26983, 298a en b, resp. p. 6 en 4; TK 2000-2001, 27400, VI, 10, p. 11; TK 2000-2001, 27859, 1, P. 13; TK 2001-2002, 28342, 3, p. 2 en 6; TK 2001-2002, 28000 XV, 41, p. 8.

⁶⁴ TK 1999-2000, 26977, 6, p. 5; Kamervragen met antwoord 2000-2001, 1706, p. 3557; Kamervragen met antwoord 2001-2002, 243, p. 511-512 (TK); Handelingen 2001-2002, 34, p. 2577-2589.

⁶⁵ TK 2000-2001, 27859, 1, p. 13.

⁶⁶ TK 2001-2002, 26448, 35, p. 63. Het ministerie richt zich dan ook op het intensiveren van het beleid en het opdoen van specialistische kennis omtrent identiteitsfraude; zie resp. TK 2001-2002, 28000 XV, 38, p. 6 en Antwoorden op Kamervragen, 2001-2002, 436, p. 909 (TK).

⁶⁷ TK 2001-2002, 17050, nr. 234, p. 2. (Hierna: Fraudenota.) De Fraudenota is een voortgangsrapportage over misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies en volgt op de voortgangsrapportage 'Bestrijding financieel-economische criminaliteit' uit 2000, waarbij de overheid het slachtoffer is. De Fraudenota blikt terug op de resultaten van het intensiveringprogramma dat in 1999 is gestart en kijkt vooruit, waarbij aandacht wordt besteed aan nieuwe thema's, zoals identiteitsfraude.

⁶⁸ TK 2002-2003, 17050, 250, p. 3.

⁶⁹ In de Voortgangsrapportage over de periode 2003-2004 (TK 2004-2005, 17050, 276) wordt verwezen naar het rapport van de Koninklijke Marechaussee (niet gepubliceerd) en de overheidsreactie op dit rapport (TK 2003-2004, 29200 VI, 166 (zie ook noot 34)). De conclusie van het rapport is dat er een verbeteringsplan moet worden gemaakt 'op het gebied van de informatievergaring over het misbruik van reis- en verblijfsdocumenten, het veredelen en analyseren daarvan' (p. 1). Het doet tevens suggesties. De minister gaat

De inventarisatie en analyse van omschrijvingen van identiteitsfraude starten dan ook met een uitgebreide schets van de in de Fraudenota gehanteerde definitie. Net zoals bij de inventarisatie en analyse van de begripsvorming omtrent identiteitsfraude in het Verenigd Koninkrijk (zie *infra* Hoofdstuk 4), blijkt de omschrijving in de Fraudenota toonaangevend te zijn. Zoals gezegd, wordt het begrip ‘identiteitsfraude’ verder niet of nauwelijks omschreven in de parlementaire literatuur. Dit is ook het geval voor gebruikte synoniemen. De analyse zal dan ook aandacht besteden aan incidenten of gevallen waarin er sprake is van identiteitsfraude.⁷⁰ Naast omschrijvingen uit de parlementaire literatuur bestaat de inventarisatie en analyse van het begrip ook uit omschrijvingen uit de wetenschappelijke literatuur.

3.2. DEFINITIE 1: ‘FRAUDENOTA’

Identiteitsfraude bestaat volgens de Fraudenota uit:-⁷¹

vormen van misbruik van of fraude met betrekking tot identiteit en identiteitsgegevens, waarmee een persoon of groep van personen het oogmerk heeft op onrechtmatige wijze aanspraak te maken op overheidsprestaties, dan wel zich anderszins onrechtmatig te bevoordelen.

Frauderen met identiteit creëert volgens de nota een verschil tussen de eigen, persoonsgebonden werkelijkheid en de administratieve werkelijkheid. De nota noemt acht verschijningsvormen van identiteitsfraude. Deze acht verschijningsvormen bestaan uit fraude door:

1. Gebruikmaking van vervalste documenten
2. Gebruikmaking van valse documenten
3. Gebruikmaking van wederrechtelijke verkregen maar rechtsgeldige documenten

daarbij in op horizontale identiteitsfraude, waarbij hij onder verwijzing naar ontwikkelingen in de VS een onderscheid maakt tussen fraude met en zonder vervalste gegevens. De minister constateert dat in het tweede geval de fraude het slachtoffer blijft achtervolgen, die vervolgens zijn onschuld moet bewijzen. Deze vorm van horizontale fraude plaatst de overheid voor nieuwe uitdagingen. Belangrijk daarbij is dat identiteitscontroles moeten gaan voldoen aan extra voorwaarden. De minister verwacht een ‘hefboomwerking [...] van minder voorspelbare private en publieke identiteitscontroles met een goede onderlinge samenhang, zonder verlies van privacy’ (p. 2 van de overheidsreactie). In de Voortgangsrapportage wordt vervolgens gerapporteerd dat diverse instanties, waaronder de KvK, UWV, CWI en de Belastingdienst hun beleid hebben aangepast. Ook bij de gemeenten zijn initiatieven ontplooid, mede naar aanleiding van art. 24b van de Paspoortwet, dat gemeenten in staat stelt ‘paspoorten te weigeren bij een gegrond vermoeden van handelingen door betrokken personen die het vertrouwen in het reisdocument heeft geschaad of zal schaden’ (p. 6). Het is onduidelijk uit de rapportage of deze handelingen steeds neerkomen op identiteitsfraude. De Voortgangsrapportage over de periode 2004 en 2005 (TK 2005-2006, 17050, 319), verwijst onder meer naar het opnemen van biometrische kenmerken, zoals vingerafdruk en gelaatsscans, in identiteitsdocumenten en de voorgenomen ontwikkeling van een informatie-infrastructuur om documenten met biometrische kenmerken on-line te kunnen verifiëren. De rapportage kwalificeert manipulatie met deze gegevens als identiteitsfraude. Ook wordt verwezen naar identiteitsfraude binnen het SZW-beleidsdomein, waar identiteitsfraude voornamelijk voorkomt in combinatie met het tekortschieten door werkgevers in de controle van identiteitsdocumenten van in dienstgenomen personeel.

⁷⁰ In de Handelingen wordt het gebrek aan omschrijving verwoord door Nawijn (Groep Nawijn) die de hand in eigen boezem steekt wanneer hij zegt: ‘Wij kennen heel veel nota’s van deze en eerdere ministers waarin het rommelen met identiteit identiteitsfraude wordt genoemd’. Zie: Handelingen 2005-2006, 96, p. 5986 (TK).

⁷¹ Fraudenota, p. 32.

4. Gebruikmaking van rechtsgeldige documenten door een ander met gelijkende uiterlijke kenmerken ('look-alikefraude')
5. Overtreding van de meldings- en mutatieplicht van persoonsgegevens bij de GBA
6. Gebruikmaking van vervalste kopieën van identiteitsdocumenten
7. Wederrechtelijk gebruik van een bestaand sofi-nummer
8. Gebruikmaking van een niet-bestaand sofi-nummer.

Analyse

Het eerste wat opvalt is dat de omschrijving die de Fraudenota hanteert de nadruk lijkt te leggen op zogenaamde verticale fraude, waarbij het doel is de benadeling van overheidsdiensten. Immers, de omschrijving expliciteert het doel van identiteitsfraude als het op 'onrechtmatige wijze aanspraak maken op overheidsprestaties'. Een tweede aspect is de vorm van identiteitsfraude. De acht verschijningsvormen hebben merendeels betrekking op misbruik van, of fraude met, documenten: zij zijn gericht op documenten waarin die gegevens staan vermeld, zoals paspoorten en dergelijke. Het is zo onduidelijk of identiteitsfraude enkel betrekking heeft op gedocumenteerde gegevens. Ook is onduidelijk of identiteitsfraude betrekking heeft op een bestaande identiteit, een fictieve identiteit of de 'eigen' identiteit. Daarbij komt de vraag in hoeverre onvrijwilligheid een aspect is van identiteitsfraude: kan er sprake zijn van identiteitsfraude indien de persoon wiens gegevens worden gebruikt c.q. misbruikt daarmee instemt of ervan af weet?

De omschrijving zelf vormt geen aanknopingspunt voor wat betreft de betekenis van identiteit. Deze kan wel worden gevonden in de toelichting op de omschrijving waar gesproken wordt van 'administratieve identiteit'. Kennelijk wordt bedoeld dat identiteit bestaat uit persoonsgegevens die een administratieve betekenis hebben: met behulp van deze gegevens kan een persoon aanspraak maken op overheidsprestaties of diensten van anderen. De specifieke prestatie of dienst bepaalt daarmee de relevante administratieve gegevens of identifiers. Identiteitsfraude richt zich dan ook op die bepaalde gegevens: de ene keer kan dat het sofi-nummer zijn en de andere keer de geboortedatum, een bankrekeningnummer of een combinatie van identifiers.

Identiteitsfraude is op grond van de omschrijving niet een handeling die op zichzelf staat maar is gericht op het verkrijgen, op onrechtmatige wijze, van iets anders. Dit kan onder meer geschieden door het plegen van strafbare feiten, bijvoorbeeld het vervalsen van een paspoort maar ook op andere manieren. De omschrijving zelf geeft geen aanknopingspunt voor het type gedragingen. Maar, gelet op de uitleg van de definitie in de Fraudenota en de omschrijving van vormen ervan die gericht zijn op misbruik van documenten, bestaat gedrag onder meer uit vervalsing, diefstal, het geven van een verkeerde voorstelling van zaken, bijvoorbeeld door look-alikefraude, en de overtreding van de meldings- en mutatieplicht (bijv. het verzuim een verhuisbericht door te geven). Het betekent ook dat identiteitsfraude intentioneel van karakter is, zonder dat het doel overigens gerealiseerd hoeft te zijn. De vervolggedraging hoeft te zijn voltooid: het gaat om de intentie; of beperkter: het oogmerk daarop.

3.3. DEFINITIE 2: 'KABINETSREACTIE KMAR: IDENTITEITSDIEFSTAL'

In een kabinetsreactie op een rapport van de Koninklijke Marechaussee wordt nader ingegaan op *horizontale* identiteitsfraude, waarbij de minister verwijst naar het uit de VS

overgewaaid begrip ‘identity theft’. Hiervan is sprake wanneer iemand ‘meelift op de identiteit van een ander’:⁷²

De identiteitsfraudeur roept met kwade bedoelingen bewust de schijn op van een identiteit die niet bij hem hoort, daarbij gebruikmakend van de identiteit van iemand anders of van een niet-bestaande persoon. Daarvoor heeft hij niet perse een vervalst identiteitsbewijs nodig. Een identiteitsfraudeur kan ook gebruikmaken van een geldig identiteitsbewijs van iemand anders, een persoonsnummer, een foto, een handeling of gebeurtenis.

Analyse

Opvallend aan de definitie is dat identiteitsdiefstal gelijkgesteld lijkt te worden aan *horizontale* identiteitsfraude. De laatste betreft identiteitsfraude tussen particulieren: de fraude is over het algemeen gericht op een particuliere instelling, bijvoorbeeld een bank, waarbij gebruik gemaakt wordt van de identiteit of persoonsgegevens van een ander of van een fictief persoon. Uiteindelijk zijn er twee slachtoffers: de bank en de persoon wiens gegevens zijn misbruikt (en die vervolgens zijn of haar onschuld moet aantonen. Immers, de bank is in de veronderstelling dat die persoon de persoon is die zich bij de bank heeft geïdentificeerd met als doel geldelijk gewin of ander voordeel). Het is zuiverder te constateren dat identiteitsdiefstal horizontale identiteitsfraude in de hand werkt. Zonder gebruik te maken van de bankgegevens van een ander, zal het niet snel mogelijk zijn onrechtmatig voordeel te behalen. Er is sprake van drie fasen: de intentie misbruik te maken van de identiteit van een ander voor een bepaald doel, het verkrijgen van persoonsgegevens of identificatiemiddelen (de ‘diefstal’ ervan) en vervolgens de intentie om te zetten in een daad. De omschrijving lijkt zich te richten op de eerste en tweede fase.

Kenmerkend is verder dat er sprake moet zijn van een ander persoon of een fictief persoon; het misbruiken van ‘eigen’ gegevens valt erbuiten. Het is ook duidelijk dat de persoonsgegevens tegen de wil van die ander worden gebruikt; hij of zij heeft er in ieder geval geen toestemming voor gegeven. De omschrijving, anders dan die van identiteitsfraude in de Fraudenota, beperkt zich niet tot een bepaald middel, bijvoorbeeld een vals document maar geeft aan dat identiteitsdiefstal op vele manieren kan plaatsvinden. (In deze zin moet aan ‘diefstal’ niet de gangbare *juridische* betekenis worden toegekend.⁷³) Dus, naast een document kan het ook een nummer zijn, een handeling of gebeurtenis.

Ook deze definitie laat weinig los over de betekenis (en functie) van identiteit. Wel kan worden gezegd dat de omschrijving context bepalend is, in die zin dat nu horizontale identiteitsfraude zich vaak afspeelt op het terrein van financiële dienstverlening, liggen bepaalde identifiers voor de hand, zoals bankrekeningnummers en creditcardnummers. Echter, de definitie zelf bakent de reikwijdte niet af op grond van identifiers.

⁷² TK 2003-2004, 29200 VI, 166, p. 1.

⁷³ Cf. art. 310 Wetboek van strafrecht: ‘Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, ...’.

3.4. DEFINITIE 3: 'IDENTITEITSFRAUDE: SOFI-NUMMERS'

In de Sociale Nota 2003 wordt de bestrijding van identiteitsfraude en fraude met sofi-nummers als speerpunt genoemd. Opvallend is dat de Sociale Nota een onderscheid lijkt te maken tussen identiteitsfraude en fraude met sofi-nummers. Beide vormen vallen onder zogenaamde 'zwarte fraude'.⁷⁴ Toch geeft de minister, naar aanleiding van Kamervragen omtrent de problematiek van fraude met sofi-nummers, een eigen omschrijving van identiteitsfraude.⁷⁵ De minister stelde dat fraude met sofi-nummers het gevolg is van identiteitsfraude en dit wordt door de minister omschreven als:-⁷⁶

het gebruik van een andere identiteit (met eventueel daaraan gekoppeld het gebruik van het sofi-nummer). Die andere identiteit kan op vele manieren worden verkregen, onder andere na diefstal van (blanco) identiteitspapieren.

Analyse

Deze summier omschrijving laat veel in het midden. Centraal staat de verkrijging van een andere identiteit (in het midden wordt gelaten of dit een fictieve identiteit is of de identiteit van een bestaand persoon en in hoeverre die persoon daarmee heeft ingestemd), onder andere door middel van diefstal van relevante documenten (die een sofi-nummer zouden kunnen bevatten zoals een paspoort of rijbewijs). Nu het gaat om sofi-nummerfraude, ligt het doel van identiteitsfraude in het misbruik maken van een sofi-nummer ten einde een voordeel te behalen. Het maakt deze vorm van identiteitsfraude ook intentioneel. Daarnaast is de omschrijving contextbepalend: de identifier – het sofi-nummer – staat centraal. Dit is ook het geval bij de volgende definitie.

3.5. DEFINITIE 4: 'IDENTITEITSFRAUDE: BURGERSERVICENUMMER'

Het burgerservicenummer (Bsn) is een individueel nummer waarmee de burger zich kan identificeren bij de overheid ten behoeve van allerlei overheidsdiensten. Het levert nieuwe middelen ter bestrijding van identiteitsfraude op maar maakt deze niet onmogelijk.⁷⁷ In de Nota naar aanleiding van het verslag op het Wetsvoorstel Burgerservicenummer wordt ingegaan op het begrip identiteitsfraude.⁷⁸ De nota omschrijft identiteitsfraude als die gevallen waarin:-⁷⁹

een persoon zich voordoet als een andere persoon [en om] dit te laten slagen moet de fraudeur andere partijen ervan overtuigen dat hij de identiteit van het slachtoffer heeft.

Vervolgens schetst de nota drie methodes waardoor dit mogelijk wordt geacht:-

⁷⁴ TK 2002-2003, 28601, nr. 2, p. 13.

⁷⁵ Handelingen 2002-2003, 14, pp. 805-810 (TK). De problematiek is dat op grote schaal misbruik en oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van sofi-nummers; zie TK 2002-2003, 28600 VII, 21, p. 2.

⁷⁶ Handelingen 2002-2003, 14, p. 806. De minister van Financiën stelt vervolgens dat fraude met sofi-nummers in de hand wordt gewerkt indien de voorschriften rond de identificatieplicht niet voldoende worden nageleefd.

⁷⁷ Zie ook TK 2002-2003, 28600 VII, 21 – een brief van aan de kamer met het advies Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement en de introductie van het plan tot invoering van een algemeen persoonsnummer (BSN).

⁷⁸ TK 2005-2006, 30312, 7, p. 29 e.v.

⁷⁹ *Ibid.*,

1. De fraudeur gebruikt documenten van een slachtoffer
2. De fraudeur vervalst documenten zodat ze op documenten van het slachtoffer lijken
3. De fraudeur gebruikt informatie van het slachtoffer en presenteert die als informatie toebehorende aan hem- of haarzelf.

Analyse

Centraal staat dat een persoon zich voordoet als iemand anders (een ander bestaand persoon). De omschrijving spreekt niet van een fictief persoon. Een ander kenmerk is dat identiteitsfraude in deze omschrijving niet direct gericht lijkt op bepaalde vervolghandelingen. Het bestaat enkel in het overtuigen van anderen dat de persoon een ander is dan hij of zij in werkelijkheid is. Hieraan kunnen vele motieven en doelen ten grondslag liggen maar deze worden niet verder geëxpliciteerd. Opvallend is dat enkel de persoon wiens gegevens zijn misbruikt als slachtoffer wordt beschouwd en niet de partijen die overtuigd moeten worden. Dit betekent, op het eerste gezicht dat de definitie betrekking heeft op horizontale fraude, maar gelet op de context kan er van worden uitgegaan dat de omschrijving met name verticale identiteitsfraude op het oog heeft. Wat betreft de identificatiemiddelen, ten einde andere partijen er van te overtuigen dat de persoon de identiteit van een ander heeft, komen de genoemde methodes (ter verkrijging van die middelen, overeen met verschijningsvorm 1., 3. en 7. in de Fraudenota (zie *supra* par. 3.2.). Daarbij moet worden opgemerkt dat niet duidelijk is wat precies wordt verstaan onder ‘documenten’ en onder ‘informatie’. Het is weliswaar duidelijk dat een paspoort een document is maar dit is minder duidelijk in geval van een soft-nummer of burgerservicenummer. In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt bij ‘informatie’ onder meer verwezen naar creditcardnummers. Het gebruik van creditcardinformatie wordt door de Nota als identiteitsfraude aangemerkt. Immers, de fraudeur beschikt over het creditcardnummer en de cijfercode achter op een creditcard waarmee hij of zij bijvoorbeeld via het internet zaken kan bestellen (en zich dus voordoet als het slachtoffer van wie de creditcardgegevens zijn).⁸⁰ Niettemin, de identifier in deze omschrijving is het burgerservicenummer, waar deze ook wordt verkregen.

3.6. DEFINITIE 5: ‘HORIZONTALA IDENTITEITSFRAUDE’

De parlementaire literatuur lijkt weinig aandacht te besteden aan horizontale identiteitsfraude, i.e. identiteitsfraude tussen burgers onderling. Wel wordt in het kader van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer gewezen op identiteitsfraude in het betalingsverkeer. In een brief van de minister naar aanleiding van de Voortgangsrapportage betalingsverkeer van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, wordt het begrip identiteitsfraude in deze context nader toegelicht:-⁸¹

Het begrip identiteitsfraude valt in twee handelingen uiteen: het vergaren en verzamelen van (persoons)gegevens en het misbruik van deze gegevens in een later stadium.

⁸⁰ TK 2005-2006, 30312, 7, p. 30.

⁸¹ TK 2005-2006, 27863, 22, p. 3.

(Nota bene: Naast deze definitie wordt in de analyse verwezen naar twee andere definities van horizontale identiteitsfraude. De drie definities staan in de matrix aangegeven als 3.6.(a), 3.6. (b) en 3.6. (c).)

Analyse

Deze definitie komt overeen met de fasering die hierboven is beschreven (zie *supra* par. 3.3, onder ‘analyse’). De omschrijving laat in het midden op welke wijze gegevens worden verzameld. Wel is duidelijk dat het intentioneel is nu het misbruik ervan tot doel heeft. Gelet op de context bestaat dat uit het behalen van een voordeel waarvan zowel de persoon wiens gegevens zijn misbruikt slachtoffer is als de instelling die denkt van doen te hebben met dat slachtoffer. De aandacht die besteed wordt aan het voorkomen van identiteitsfraude benadrukt het belang van bewustwording van het risico van identiteitsfraude bij zowel consumenten als ondernemers. Immers, beide kunnen slachtoffer worden. De minister spreekt de wens uit dat deze bewustwording toeneemt en juicht dan ook verschillende initiatieven toe die zijn of worden ontwikkeld vanuit het bedrijfsleven, zoals de advertentiecampagne van 2005 ‘Pas op uw persoonlijke gegevens’ van de gezamenlijke Nederlandse banken en de introductie, door de Nederlandse Vereniging van Banken, van de website ‘Veilig Betalen en Bankieren’, die consumenten informeert over de maatregelen die de banken nemen en over de maatregelen die zij zélf kunnen nemen om veilig te bankieren.⁸² Deze website, geïnspireerd door websites ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk (zie *infra* par. 4.4.), behelst een glossarium van begrippen. Identiteitsfraude wordt als volgt gedefinieerd:⁸³

Identiteitsfraude houdt in dat criminelen uw persoonlijke en financiële gegevens verzamelen en daarvan later misbruik maken. Ingeslepen gewoontes, zoals het argeloos weggooien van financiële informatie, bankrekeninggegevens, een handtekening of een kopie van uw identiteitsbewijs, kunnen identiteitsfraude in de hand werken. Vervolgens kan een crimineel in uw naam een aanvraag voor een creditcard of lening doen. U kunt identiteitsfraude zoveel mogelijk voorkomen door goed op uw persoonlijke gegevens te letten, zowel op het Internet als daarbuiten.

De strekking van deze definitie komt overeen met de definitie van de minister: het behelst twee fasen: het vergaren van informatie en het misbruik maken van die informatie. Daarnaast wordt aangegeven hoe ‘criminelen’ in staat zijn gegevens te verzamelen. Benadrukt wordt dat de gelegenheid de dief maakt, nu consumenten niet altijd bewust c.q. verstandig omgaan met hun gegevens. Ook de definitie op de website Wipikedia spitst zich toe op bankrekeningfraude. Deze definitie luidt:⁸⁴

Identiteitsfraude is het gebruik van frauduleus verkregen persoonlijke informatie om in andermans naam toegang te krijgen tot vooral computersystemen, vormen van elektronische dienstverlening en betaal- en creditcardrekeningen. Identiteitsfraude kan langs tal van wegen: bij inbraak in woning of auto, het stelen van post uit brievenbussen of via het onderscheppen van post, via het kopiëren van kaartgegevens bij kaartgebruik in winkel of geldautomaat, via het kopiëren van bestanden met persoonsgegevens van klanten (door medewerkers van bedrijven) of via het hacken van computersystemen, phishing, via informatie in afval- en prullenbakken (‘dumpsterdiving’) en door met een

⁸² <http://www.veiligbankieren.nl>. (Geraadpleegd: 29 mei 2007.)

⁸³ <http://www.veiligbankieren.nl/index.php?p=16695#Identiteitsfraude>. (Geraadpleegd: 29 mei 2007.)

⁸⁴ <http://nl.wikipedia.org/wiki/Identiteitsfraude>. (Geraadpleegd: 27 mei 2007.)

valse identiteit persoonlijke informatie op te vragen via internet (phishing) of telefoon ('social engineering').

3.7. DEFINITIE 6: 'WETENSCHAPPELIJKE DEFINITIE (GRIJINK)'

Grijpink omschrijft identiteitsfraude als volgt:-⁸⁵

Met de term 'identiteitsfraude' bedoelen we, dat iemand met kwade bedoelingen bewust de schijn oproept van een identiteit die niet bij hem hoort, daarbij gebruik makend van de identiteit van een andere bestaande of gefingeerde persoon.

Analyse

Wat meteen opvalt aan deze definitie is dat zowel een bestaand persoon wiens identiteit gecompromitteerd wordt, als een fictief persoon genoemd worden. Of ook het manipuleren van eigen identiteitsgegevens eronder valt is niet helemaal duidelijk: in ieder geval moet wel de schijn van een andere identiteit opgeroepen worden. Er worden geen identificatiemiddelen genoemd, het gaat erom een schijn op te roepen, en dat kan waarschijnlijk op een heleboel manieren. Grijpink verwijst onder andere naar persoonsnummers, foto's, handelingen en gebeurtenissen. Hij legt uit dat deze manieren alle een identiteitssuggestie bevatten waaruit anderen een conclusie kunnen trekken over wie ze tegenover zich hebben. Tevens verwijst hij naar documentfraude. Ook is onduidelijk wat precies met identiteit bedoeld wordt, met name of 'hoedanigheid' daar ook onder valt. Grijpink signaleert dat het vaak niet eens zo gaat om wie precies iemand is, als het maar om de 'juiste' persoon is. Hij wijst erop dat er ook zoiets kan bestaan als anonieme of semi-anonieme identiteitscontroles. Wat betreft vervolghandelingen gaat het bij Grijpink alleen om 'kwade bedoelingen' – uit de definitie blijkt verder niet wat die kwade bedoelingen zijn en of daarmee enkel strafbare vervolghandelingen worden bedoeld. Waarschijnlijk kan de andere identiteit zowel horizontaal als verticaal gebruikt worden, omdat de definitie daar niets over zegt.

3.8. DEFINITIE 7: 'WETENSCHAPPELIJKE DEFINITIE (KOOFS EN LEENES)'

Koops & Leenes omschrijven identiteitsfraude als 'fraude waarbij identiteit het doel of belangrijkste instrument is'.⁸⁶

Analyse

In deze definitie komen beide constituerende elementen uit het definiendum terug in het definiens – terwijl toch de definitie wel degelijk iets belangrijks te zeggen heeft. Name-lijk: identiteitsfraude wordt gezien als een species van fraude, en identiteit kan zowel doel als instrument zijn. De term 'fraude' wordt bewust niet nader gedefinieerd. Gerefereerd wordt aan bestaande juridische omschrijvingen van fraude. Voor Nederland zou dat waarschijnlijk oplichting zijn.⁸⁷ Er wordt geen persoon genoemd wiens identiteit

⁸⁵ Grijpink, J., Identiteitsfraude als uitdaging voor de rechtstaat, *Privacy en Informatie*, Vol. VI, No. 4, pp. 148-153, augustus 2003.

⁸⁶ Koops, B-J & R. Leenes, 'ID Theft, ID Fraud and/or ID-related Crime, Definitions matter', *Datenschutz und Datensicherheit* 22 (1998), V2.6. Wij hebben zelf de definitie naar het Nederlands vertaald.

⁸⁷ Art. 326 Sr.

gecompromitteerd wordt. Fictieve identiteit valt zeker onder de definitie, het manipuleren met de eigen identiteitsgegevens lijkt er ook onder te vallen, omdat niet duidelijk is wat precies met 'identiteit' bedoeld wordt. Ook worden er geen identificatiemiddelen of gedragingen met betrekking tot die middelen genoemd. De enige vervolghandeling is fraude. De definitie heeft zowel betrekking op horizontale als op verticale verhoudingen. Koops & Leenes plaatsen het begrip identiteitsfraude tussen twee andere begrippen: '*identity-related crime*' dat méér omvat, namelijk alle strafbare feiten waarbij identiteit het doel of het belangrijkste instrument is, en '*identity theft*' dat minder omvat, namelijk: fraude of een andere illegale activiteit waarbij de identiteit van een bestaand persoon, zonder diens toestemming, als doel of als belangrijkste instrument gebruikt wordt. Ze komen tot de conclusie dat nader onderzoek nodig is: elementen als 'identiteit', 'fraude', 'belangrijkste' en 'bestaand persoon' zullen verder onderzocht moeten worden.

3.9. VORMEN VAN IDENTITEITSFRAUDE

De analyse van de Nederlandse parlementaire literatuur toont aan dat er verschillende vormen van fraude bestaan die in concreto neerkomen op identiteitsfraude. Veelal worden deze vormen beschreven aan de hand van een incident. In deze paragraaf worden enkele van deze vormen of synoniemen geïnventariseerd. Het doel ervan is een informatieve: om aan te geven dat naast het begrip identiteitsfraude ook andere begrippen worden gehanteerd met betrekking tot identiteitsgegevens. Ze zijn illustratief voor vormen van identiteitsfraude.

- '*Leefvormfraude*'; dit begrip geeft aan dat personen samenwonen maar niet als zodanig geregistreerd staan.⁸⁸
- '*Look-alikefraude bij reisdocumenten*'; Look-alikefraude vindt plaats als een niet-rechtmatige houder een reisdocument gebruikt van een houder waarmee hij of zij uiterlijke gelijkenis vertoont. Voor alle duidelijkheid, bij look-alikefraude wordt het document niet vervalst, maar gebruikt een ander dan de rechtmatige houder het document door zich voor te doen als de rechtmatige houder.⁸⁹ Dit kan zowel met als zonder medeweten of toestemming van de rechtmatige houder geschieden.

'Look-alikefraude bij mensensmokkel'; meer concreet: mensensmokkel uit Somalië. Bij deze vorm van mensensmokkel wordt gebruik gemaakt van Nederlandse paspoorten. In een brief van de relevante ministers wordt uiteengezet welke methodes gehanteerd worden wanneer de smokkel via luchtroutes plaatsvindt.⁹⁰ Eén daarvan is de 'look-alikemethode'. Het is een veel gebruikte methode om te reizen als een zogenaamde look-alike; de persoon lijkt op de foto op het paspoort van een tot EU-burger genaturaliseerde Somaliër. Deze paspoorten worden ofwel gekocht (gemiddelde prijs: € 3 000), ofwel gehuurd (ongeveer € 400–1 000), ofwel (kosteloos) geleend van familie in Europa.

'Look-alikefraude bij illegale werknemers'; het behelst de problematiek omtrent illegale werknemers bij toetreding tot 'de arbeidsmarkt [waarbij] veelvuldig

⁸⁸ Rapportage Handhaving SVB 2005, Den Haag, 2006, p. 18.

⁸⁹ TK 2003-2004, 25764, 22, p. 1.

⁹⁰ TK 2006-2007, 28638, 22, p. 2.

gebruik [wordt] gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten',⁹¹ onder andere door look-alikefraude. (Bij deze vorm behelst de (vervalste) documenten foto's van de rechtmatige eigenaar maar waarbij het document in bezit is van de illegale werknemer die daar op lijkt.).⁹²

- '*Zorgpasfraude*'; in de zorg komt veelvuldig voor dat een patiënt met de identificatiegegevens van een ander recht doet gelden op zorg. Deze zogenaamde zorgpasfraude is op te vatten als een vorm van identiteitsfraude. Wilders (VVD (toen)) vatte de makkelijke manier waarop zorgpasfraude mogelijk is als volgt samen: 'Je kunt in dit land geen videoband huren zonder je paspoort te laten zien, maar een tonnen kostende operatie kan met een eenvoudig, bijna anoniem pasje zonder foto, dus ook het pasje van je buurman'.⁹³
- '*Identiteitsfraude bij jongeren*'; deze vorm speelt zich met name af in het kader van het uitgaansleven en het nuttigen c.q. aanschaffen van alcohol en sigaretten. De fraude doet zich voor op grond van kopieën van paspoorten en identiteitsbewijzen, waarin vervolgens gegevens worden veranderd.⁹⁴
- '*Identiteitsfraude in de strafrechtketen*'; naar aanleiding van Kamervragen over veroordeelden die anderen een straf zouden laten uitzitten door middel van identiteitswisseling, heeft de minister van Justitie in een brief aan de Kamer, gewezen op het belang van een zorgvuldige identiteitsvaststelling in de strafrechtketen. Immers, 'een zorgvuldige vaststelling van de identiteit van de verdachte of een veroordeelde is een elementaire voorwaarde voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het justitiële overheidsoptreden'.⁹⁵
- '*Kiespasfraude*'; deze vorm van identiteitsfraude is mogelijk indien een persoon zich de stempas (oproepingskaart) van een ander toeigent en vervolgens door gebruikmaking van een valse identiteit een stem kan uitbrengen.⁹⁶

3.10. KWANTITATIEVE GEGEVENS

Zoals al eerder aangegeven in de achtergrondschets zijn er geen betrouwbare kwantitatieve gegevens over de omvang en incidenten van identiteitsfraude, de schade die het aanricht en de kosten die gemoeid zijn met de bestrijding ervan. Op basis van globale schattingen, bijvoorbeeld op basis van het aantal geregistreerde gestolen of vermiste reisdocumenten en op ervaringsgegevens van diverse instanties, zoals het CRI en het OM, blijkt dat '*de potentiële schade op jaarbasis honderden miljoenen euro's kan belopen*'.⁹⁷ Her en der in de parlementaire literatuur worden cijfers genoemd. Veelal bestaan deze uit schattingen van schade ten gevolge van identiteitsfraude. Geschat wordt dat het maatschappelijk nadeel ten gevolge van identiteitsfraude 19 miljoen euro is op

⁹¹ TK 2003-2004, 17050, 261, p. 8.

⁹² *Ibid.*, p. 9.

⁹³ Handelingen 2002-2003, 40, pp. 2913 (TK).

⁹⁴ Kamervragen 2004-2005, 1634, p. 3483 (TK).

⁹⁵ TK 2006-2007, 30800 VI en 29271, 23, p. 1.

⁹⁶ Antwoord op kamervragen, 2006-2007, 399, p. 859.

⁹⁷ Fraudenota, p. 33.

jaarbasis.⁹⁸ Identiteitsfraude zou de samenleving per geval een schadepost van € 40.000 opleveren.⁹⁹

Toch is getracht om uit de gegevens van de parlementaire literatuur het fenomeen identiteitsfraude te kwantificeren. De onderzoekers zijn daarbij afgegaan op wat er in de literatuur wordt genoemd zonder dat zij in staat waren de betrouwbaarheid van deze gegevens te verifiëren.¹⁰⁰ Deze paragraaf is louter informatief bedoeld en de onderzoekers willen dan ook geen conclusies trekken over de omvang en reikwijdte van identiteits-fraude op basis van deze gegevens.

Schema 1: Incidenten van (mogelijke) identiteitsfraude

Verdachten en veroordeelden met verschillende identiteiten	92.000 op 1,26 miljoen namen (registratie); of er sprake is van bewuste identiteitsfraude valt niet te bepalen	2006 ¹⁰¹
Gedetineerden	46 van 707 onderzochte gedetineerden stonden geregistreerd onder andere namen	2006 ¹⁰²
Identiteitsverwisseling bij dagvaarding of melding bij penitentiaire inrichting	Incidenteel; geen kwalificatie als identiteitsfraude	2004/5 ¹⁰³
Naturalisatie	74 gevallen van fraude met als rechtsgevolg vernietiging besluit naturalisatie (registratie)	Sinds 2000 ¹⁰⁴
Uitkeringsfraude (immigranten)	10.000 vervalste akten per jaar (op basis van ervaringsgegevens)	2005/6 ¹⁰⁵

Schema 2: Schade als gevolg van identiteitsfraude

Schade sociale zekerheid (SIOD onderzoek)	€9,9 miljoen premienadeel (schatting) €1,6 miljoen uitkeringsfraude (schatting) €25,7 miljoen fiscaal nadeel (schatting) €18,9 miljoen maatschappelijk nadeel (schatting)	2005 ¹⁰⁶
Identiteitsfraude per geval	€40.000 (schatting)	2005/6 ¹⁰⁷
Kosten voor bestrijding (identiteits)fraude	€23,9 miljoen voor bestrijding zwarte fraude, identiteitsfraude en illegale tewerkstelling	2005/6 ¹⁰⁸

⁹⁸ TK 2005-2006, 30550 XV, 1, p. 129.

⁹⁹ TK 2005-2006, 28684, 80, p. 333.

¹⁰⁰ Met dank aan Somayeh Djafari (student-assistent).

¹⁰¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, 23, p. 2.

¹⁰² TK 2006-2007, 30 800 VI, 23, p. 2.

¹⁰³ Kamervragen met antwoord II 2004 – 2005, 691.

¹⁰⁴ TK 2005-2006, 30 559, 6, p. 5.

¹⁰⁵ Kamervragen met antwoord II 2005-2006, 2066, p. 3.

¹⁰⁶ TK 2005-2006, 30 550 XV, nr. 1, p.129. Het gaat hierbij met name om de schade gemoeid met opgespoorde identiteitsfraude, aldus de nota.

¹⁰⁷ TK 2005-2006, 28 684, 80, p. 3.

¹⁰⁸ TK 2005-2006, 30 300 XV, 2, p. 118.

3.11. MAATREGELEN

Op tal van beleidsterreinen worden maatregelen genomen ter bestrijding van identiteitsfraude. In deze paragraaf worden een aantal maatregelen gecategoriseerd en besproken. Vijf categorieën worden onderscheiden:

- Preventieve maatregelen van informatieve aard.
- Preventieve maatregelen van technologische aard
- Beleidsmaatregelen
- Handhaving
- Juridische maatregelen met een preventief karakter
- Juridische maatregelen met een repressief karakter

Wat opvalt in het overzicht dat vele genomen en voorgestelde maatregelen een ad hoc karakter hebben. Nergens wordt gewezen op de noodzaak van een meer structurele aanpak, die het scala aan maatregelen in kaart brengt en tegen elkaar afweegt. Ook Grijpink wijst daarop. Hij bepleit een grote omslag in het denken.¹⁰⁹ Bij identiteitscontroles, bijvoorbeeld, moet niet zozeer het document dat iemand gebruikt om zich te identificeren centraal staan, maar de persoon die het gebruikt. Met name zou de identiteit van die persoon gechecked kunnen en moeten worden met andere gegevens, die uit een onafhankelijke bron afkomstig zijn. Dus: uitdrukkelijk géén algemeen persoonsnummer (zoals sofi-nummer of burger service nummer) op het document, want dat klopt namelijk altijd. Bovendien is een algemeen persoonsnummer zeer kwetsbaar: als zo'n nummer eenmaal overgenomen is door een identiteitsfraudeur opent dat nummer vele andere mogelijkheden voor fraude. Ook is hij een warm voorstander van minder voorspelbare identiteitscontroles 'zodat identiteitsfraudeurs niet meer van tevoren kunnen weten waar, wanneer en hoe ze tegen de lamp zullen lopen.'¹¹⁰ Hij waarschuwt ook voor het gebruik van noodprocedures – die uit de aard der zaak minder stringent zijn dan de standaardprocedure. Voorkomen moet worden dat iemand zelf kan bewerkstelligen dat hij of zij in de noodprocedure terechtkomt, bijvoorbeeld door het onklaar maken van een elektronisch pasje.¹¹¹

Categorisering van de maatregelen

De maatregelen kunnen als volgt worden gecategoriseerd.

Preventieve maatregelen van informatieve aard

- Hierbij kan gedacht worden aan de advertentiecampagne van 2005 'Pas op uw persoonlijke gegevens' van de gezamenlijke Nederlandse banken en de introductie, door de Nederlandse Vereniging van Banken, van de website 'Veilig Betalen en Bankieren', die consumenten informeert over de maatregelen die de banken nemen en over de maatregelen die zij zélf kunnen nemen om veilig te bankieren. Deze maatregelen hebben een preventieve functie.

¹⁰⁹ Grijpink, *op. cit.*

¹¹⁰ Grijpink, J.H.A.M. (2006), 'Identiteitsfraude en overheid', in: Identiteitsfraude, Justitiële verkenningen, jrg. 32 nr. 7, Boom Juridische uitgevers, WODC, p. 47.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 40 en 50.

Preventieve maatregelen van technologische aard

- De opname van biometrische kenmerken in paspoort ter bestrijding van identiteitsfraude, mede in het kader van illegale binnenkomst en verblijf, criminaliteits- en terrorismebestrijding sprint het meest in het oog. Biometrische kenmerken worden in de gewijzigde Paspoortwet omschreven als ‘unieke lichaamskenmerken van een persoon, aan de hand waarvan diens identiteit kan worden geverifieerd.’¹¹² Partijen zijn het er over eens dat dit de betrouwbaarheid van het paspoort vergroot. Er wordt men name gewezen op de belangrijke bijdrage die het ‘kan leveren aan het verbeteren van een nauwkeurige en veilige persoonsidentificatie, met name in het bestrijden van look-alikefraude.’¹¹³
- Identiteitsfraude wordt als een van ‘de commune delicten’ genoemd, waarvan terroristen zich bedienen ten einde hun activiteiten te kunnen financieren.¹¹⁴ Er wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een informatie-infrastructuur om de identiteit online te kunnen verifiëren. Het veronderstelt een centrale organisatie van de administratie van identiteitsdocumenten met biometrische gegevens. Het doel is dat ‘het groeiende aantal gevallen van de zogenaamde ‘look-alikefraude’, waarvan ook terroristen gebruik kunnen maken, worden tegen gegaan’.¹¹⁵ Deze online verificatiemogelijkheid maakt controles op de identiteit van een houder van een document beter mogelijk. Gelet op de strijd tegen het terrorisme, is het van het ‘grootste belang dat voorkomen wordt dat terroristen de identiteit kunnen aannemen van andere personen en als gevolg daarvan onopgemerkt blijven’.¹¹⁶
- Elders wordt in het kader van aanpassingen aan Nederlandse reisdocumenten verwezen naar het opnemen van een vingerscan in reisdocumenten nu gelaatsherkenning alleen onvoldoende is ter bestrijding van identiteitsfraude, met name met betrekking tot zogenaamde ‘look-alikefraude’.¹¹⁷
- De ontwikkeling van een nieuw legalisatie- en verificatiebeleid door Buitenlandse Zaken houdt onder meer een uitbreiding in van het *Document Information System Civil Status* (DISCS). Het doel ervan is:-¹¹⁸

het opbouwen van een kennisstelsel waarmee valse of vervalste buitenlandse brondocumenten kunnen worden herkend. Het informatiesysteem omvat een databank waarin echtheidskenmerken van buitenlandse brondocumenten zijn opgenomen. DISCS is ontwikkeld ten behoeve van alle overheidsorganisaties die gebruik maken van gegevens uit buitenlandse brondocumenten. Op deze wijze wordt identiteitsfraude bestreden aan het begin van de diverse procedures. Dit is van groot belang omdat uit identiteitsfraude vaak ook andere fraudegevallen voortvloeien.

¹¹² TK 2001-2002, 28342, 1-2, p. 2.

¹¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁴ Handelingen 2004-2005, 24, p. 1524.

¹¹⁵ TK 2004-2005, 29754, 5, p. 9.

¹¹⁶ TK 2004-2005, 25764, 26, p. 5.

¹¹⁷ TK 2003-2004, 25764, 22, p. 1.

¹¹⁸ TK 2005-2006, 29831, 4, p. 3

Beleidsmaatregelen

- Naar aanleiding van Kamervragen over veroordeelden die anderen een straf lieten uitzitten door middel van identiteitswisseling, heeft de minister van Justitie in een brief aan de Kamer gewezen op het belang van een zorgvuldige identiteitsvaststelling in de strafrechtketen. Immers, ‘een zorgvuldige vaststelling van de identiteit van de verdachte of een veroordeelde is een elementaire voorwaarde voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het justitiële overheidsoptreden’.¹¹⁹

Juridische maatregelen met een preventief karakter

- Deze maatregelen hebben onder andere betrekking op verplichte legitimatie. Twee voorbeelden springen in het oog: identificatie in het kader van zorgverlening en de algemene verplichte identificatiewetgeving:
- In de zorg kan het voorkomen dat een patiënt met de identificatiegegevens van een ander recht doet gelden op zorg. Deze zogenaamde zorgpasfraude is een vorm van identiteitsfraude. Het Wetsvoorstel Burgerservicenummer in de zorg beoogt een betere bestrijding van zorgfraude, onder andere door een identificatieplicht. Immers, fraude kan worden tegengegaan ‘wanneer vaststaat op welke cliënt de gegevens betrekking hebben’.¹²⁰ Het resultaat is dat het ‘voor cliënten daardoor nauwelijks mogelijk [is] om zich ter verkrijging van zorg voor te doen als iemand anders of anders gezegd: de identiteit van een ander aan te nemen’.¹²¹
- De uitgebreide identificatieplicht beoogt, samen met andere programma’s, criminaliteit te beheersen en te verminderen. Effecten van de diverse afzonderlijke maatregelen zijn niet te meten, maar wat betreft de uitgebreide identificatieplicht zijn ontwikkelingen in het plegen van een aantal delicten wel relevant, zoals het opgeven van een valse naam, het niet voldoen aan de identificatieplicht, en het gebruik maken van valse rijbewijzen, paspoorten en andere identiteitsbewijzen.¹²²

Handhaving

- De rol van de Koninklijke Marechaussee (Kmar) ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit wordt versterkt in die zin dat de Kmar gebruik kan maken van de zelfstandige opsporingsbevoegdheid aangaande ‘de bestrijding van mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten’.¹²³ Immers, ‘misbruik van identiteits- en reisdocumenten speelt bij mensensmokkel vaak een grote rol’, aldus de Memorie van toelichting op de wijziging van de Politiewet.¹²⁴ De wijziging werd onder meer ingegeven door de toename van identiteitsfraude en door het feit dat identiteitsfraude:-¹²⁵

¹¹⁹ TK 2006-2007, 30800 VI en 29271, 23, p. 1.

¹²⁰ TK 2005-2006, 30380, 3, p. 3. Dit betekent overigens niet dat dit identiteitsfraude doet voorkomen. Immers, identificatiedocumenten zouden kunnen worden vervalst.

¹²¹ TK 2005-2006, 30380, 7, p. 8. (Overigens, de VVD-fractie sprak in dit verband van ‘identiteitsdiefstal’.)

¹²² TK 2003-2004, 29218, 10, p. 4.

¹²³ TK 2005-2006, 30557, 2, p. 1. (art. 6 voorgestelde wijziging Politiewet.)

¹²⁴ TK 2005-2006, 30557, 3, p. 3.

¹²⁵ TK 2004-2005, 29800 VI, 115, p. 2.

aan de basis staat van een grote hoeveelheid andere delicten; uiteenlopend van betrekkelijk eenvoudige fraude met overheids gelden tot terroristische activiteiten en mensen-smokkel en dat de maatschappelijke schade moet worden geschat op enkele miljarden per jaar.

- Sinds kort wordt van immigranten verwacht dat zij de taaltoets (of inburgeringsexamen) in het land van herkomst afronden. Daarbij is ook aandacht voor de bestrijding van identiteitsfraude. Naast een uniform visummodel, dat twee vingerafdrukken en een pasfoto verplicht stelt op elk visum, is ook vastgesteld dat een vreemdeling slechts dan het basisexamen kan afleggen indien hij of zij medewerking verleent aan 'het vastleggen van gegevens met het oog op zijn identiteit. Daarmee wordt het examen zo goed mogelijk beschermd tegen identiteitsfraude'.¹²⁶ In een Kamerdebat, benadrukt de minister voor Integratie nog eens het belang van het voorkomen van identiteitsfraude:-¹²⁷

De procedure is zo vormgegeven dat de mogelijkheid tot fraude wordt beperkt. Voorafgaand aan het examen moeten mensen tien vingerafdrukken laten registreren om identiteitsfraude uit te sluiten. Op verschillende momenten in de procedure wordt de identiteit van de persoon gecontroleerd, zodat er geen sprake kan zijn van persoonswisselingen.

- De SIOD is belast met opsporing van feiten, strafbaar gesteld bij de Wet SUWI en andere relevante wetgeving (zoals bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten). Een van de taken is de bestrijding van identiteitsfraude. De SIOD is in 2002 van start gegaan. Het is toen een pilotproject gestart op het terrein van identiteitsfraude en bouwt in dat kader aan de inrichting van een identiteitsexpertisecentrum.¹²⁸ In 2003 deed het 25 onderzoeken naar identiteitsfraude,¹²⁹ waarvan er eind 2003 16 afgerond waren.¹³⁰ Het is ook werkzaam op het terrein van de Wet arbeid vreemdelingen. Op dat terrein bevindt zich de problematiek van georganiseerde illegale tewerkstelling die in verband wordt gebracht met de artikelen 197a, 197b en/of 197c Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel en illegale tewerkstelling), premie- en/of fiscale fraude en identiteitsfraude.¹³¹
- Ook het UWV houdt zich bezig met de bestrijding van identiteitsfraude. Zo heeft het UWV in december 2003 een landelijke controleactie gehouden bij werkgevers, gericht op identiteitsfraude. Het betrof werkgevers waarbij het 'vermoeden bestond dat misbruik van identiteitsbewijzen is gemaakt. Van de aangetroffen identiteitsbewijzen bleek bijna 70% niet in orde te zijn (41% vervalst en 21% gestolen)'.¹³²
- Met betrekking tot illegale werknemers wordt bij toetreding tot 'de arbeidsmarkt [wordt] door illegalen veelvuldig gebruik gemaakt van valse of vervalste identiteits-

¹²⁶ TK 2003-2004, 29218, 3. (Zie ook nr. 4, p. 12 en Stb. 2006, 94, p. 16.)

¹²⁷ Handelingen 2005-2006, 13, p. 667 (EK).

¹²⁸ TK 2002-2003, 26448, 58, p. 40-41.

¹²⁹ TK 2003-2004, 26448, 82, p. 39.

¹³⁰ TK 2003-2004, 29540, 32, p. 32.

¹³¹ TK 2004-2005, 29523, 3, p. 2.

¹³² TK 2003-2004, 26448, 141, p. 93.

documenten'.¹³³ Daarnaast is er ook sprake van 'look-alikefraude'. Deze vorm van fraude kan worden aangepakt door het opnemen van biometrische gegevens.¹³⁴

Juridische maatregelen met een repressief karakter

- Een voorbeeld zijn de controleacties door het UWV bij werkgevers van identificatiedocumenten van werknemers en het hanteren van het zogenaamde anoniementarief in die gevallen dat de identiteit van een werknemer niet kan worden vastgesteld door het ontbreken van het juiste sofi-nummer.
- Een ander voorbeeld betreft de verkrijging van het Nederlanderschap door fraude, waaronder identiteitsfraude. De nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap stelt dat indien er sprake is van *identiteitsfraude* het Nederlanderschap nooit is verleend, terwijl er een belangenafweging wordt gemaakt indien er sprake is van *fraude*, met de regel dat de IND vaststelt 'dat de naturalisatie niet tot stand is gekomen'.¹³⁵

3.12. KADER VOOR ANALYSE: MATRIX NEDERLAND

In deze paragraaf worden de omschrijvingen van identiteitsfraude geplaatst in een matrix als opmaat voor een vergelijkende analyse. De matrix volgt het kader voor analyse zoals is toegelicht in hoofdstuk 2 (par. 2.4.).

¹³³ TK 2003-2004, 17050, 261, p. 8.

¹³⁴ TK 2003-2004, 17050, 261, p. 9.

¹³⁵ Art. 14 Rijkswet op het Nederlanderschap.

Schema 3: Kader voor analyse: matrix Nederland

Kenmerken:		Omschrijvingen:	3.2. 'Fraudenota'	3.3. 'Kabinetsreactie Kmar rapport_ identiteitsdiefstal'	3.4. 'Identiteitsfraude: sofi-nummers'
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Onduidelijk	Ja	Ja
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja	Ja	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Onduidelijk	Nee	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Ja	Bijv. persoonsnummer,	Sofi-nummer
		Documenten?	Als voorbeeld voor gegevens	Bijv. id-bewijs	Id-documenten met daarin sofi-nummer
		Andere gegevensdragers?	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Nee	Nee	Sofi-nummer
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk	Gebeurtenis, gedraging	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handeling m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Vervalsing, diefstal, verkeerde voorstelling van zaken.	Diefstal (ruim uitgelegd), vervalsing	Diefstal (blanco) identiteitspapieren (als voorbeeld)
5. Vervolggedraging?	Zo ja:	Fraude?	Onrechtmatige wijze aanspraak maken op (overheids-)prestaties	Niet genoemd ('kwade bedoelingen')	Onbenoemd in definitie, context vermeld 'Zwarte fraude'.
		Bepaald terrein?			
		Algemeent?			
		Intentie, poging, voltooiing?	Intentie: 'oogmerk'	Intentie: 'kwade bedoelingen'	Onduidelijk
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende	Nee	Nee	Onduidelijk
6. Verhouding?		Welke: horizontaal en/of verticaal?	Beide (nadruk op verticaal	Onbenoemd	Verticaal

Schema 3: Kader voor analyse: matrix Nederland (vervolg)

Omschrijvingen:			3.5. 'Identiteitsfraude: burgerservicenummer'	3.6. (a) 'Hor. identiteitsfraude (Minister)'	3.6. (b) 'Hor. identiteitsfraude (Veilig Bankieren)'
Kenmerken:					
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Onduidelijk	Onduidelijk	Ja
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee	Onduidelijk	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee	Nee	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Burgerservicenummer (context)	'Gegevens'	Pers. en financiële gegevens
		Documenten?	Mogelijk (impliciet)		Id-bewijs (vb)
		Andere gegevensdragers?	Nee		Creditcard (vb)
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Burgerservicenummer	Nee	Nee
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	'zich voordoen'	Onduidelijk	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handeling m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Diefstal, vervalsing van documenten (voorbeelden)	Vergaren en verzamelen	Verzamelen
5. Vervolggedraging?	Zo ja:	Fraude?	Onbenoemd	Misbruik	Misbruik op het gebied van financiële dienstverlening, bijv. creditcardaanvraag
		Bepaald terrein?			
		Algemeent?			
		Intentie, poging, voltooiing?	Onduidelijk	'Misbruik' lijkt voltooiing te impliceren	'Misbruik' lijkt voltooiing te impliceren
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende	Onduidelijk	Nee	Nee
6. Verhouding?		Welke: horizontaal en/of verticaal?	Nadruk op verticaal	Context zegt horizontaal	Horizontaal

Schema 3: Kader voor analyse: matrix Nederland (vervolg)

Kenmerken:		Omschrijvingen:	3.6. (c) 'Hor. identiteitsfraude (Wikipedia)'	3.7. 'Identiteitsfraude (Grijpink)'	3.8. 'Identiteitsfraude (Koops & Leenes)'
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Ja	Onduidelijk	Onduidelijk
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee	Mogelijk	Mogelijk
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee	Nee	Ja, impliciet
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	'Persoonlijke informatie'	Worden niet naar verwezen	Wordt niet naar verwezen
		Documenten?			
		Andere gegevensdragers?			
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Nee	Nee	Wordt niet genoemd
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk	
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk	Bewust oproepen van schijn	
4. (Opzettelijke en wederrechtelijk) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	'Frauduleus verkregen'; inbraak, stelen, onderscheppen post, hacking, pharming, phishing, e.d.	Oproepen van schijn	Fraude
5. Vervolggedragingen?	Zo ja?	Fraude?	.Onbenoemd: nadruk lijkt te liggen op elektronische dienstverlening	'Kwade bedoelingen'	Identiteit is 'instrument' (tot ...)
		Bepaald terrein?			
		Algemeent?			
		Intentie, poging, voltooiing?	'Gebruik lijkt voltooiing te impliceren	Lijkt intentie te impliceren	Onduidelijk
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id- middelen voldoende ?	Nee	Onduidelijk	Is mogelijk
6. Verhouding?		Welke: horizontaal en/of verticaal?	Nadruk op horizontaal	Niet van belang	Niet van belang

Definities

- *Vormen van misbruik van of fraude met betrekking tot identiteit en identiteitsgegevens, waarmee een persoon of groep van personen het oogmerk heeft op onrechtmatige wijze aanspraak te maken op overheidsprestaties, dan wel zich anderszins onrechtmatig te bevoordelen. (Fraudenota: identiteitsfraude)*
- *De identiteitsfraudeur roept met kwade bedoelingen bewust de schijn op van een identiteit die niet bij hem hoort, daarbij gebruikmakend van de identiteit van iemand anders of van een niet-bestaande persoon. Daarvoor heeft hij niet perse een vervalst identiteitsbewijs nodig. Een identiteitsfraudeur kan ook gebruik-maken van een geldig identiteitsbewijs van iemand anders, een persoonsnummer, een foto, een handeling of gebeurtenis. (Kabinetsreactie Kmar rapport: identiteits-diefstal)*
- *[Identiteitsfraude behelst] het gebruik van een andere identiteit (met eventueel daaraan gekoppeld het gebruik van het soft-nummer). Die andere identiteit kan op vele manieren worden verkregen, onder andere na diefstal van (blanco) identiteitspapieren. (Identiteitsfraude: soft-nummers)*
- *Die gevallen waarin een persoon zich voordoeft als een andere persoon [en om] dit te laten slagen moet de fraudeur andere partijen ervan overtuigen dat hij de identiteit van het slachtoffer heeft (Identiteitsfraude: burgerservicenummer)*
- *Het begrip identiteitsfraude valt in twee handelingen uiteen: het vergaren en verzamelen van (persoons)gegevens en het misbruik van deze gegevens in een later stadium. (Horizontale identiteitsfraude (Minister))*
- *Identiteitsfraude houdt in dat criminelen uw persoonlijke en financiële gegevens verzamelen en daarvan later misbruik maken. Ingeslepen gewoontes, zoals het argeloos weggooien van financiële informatie, bankrekeninggegevens, een handtekening of een kopie van uw identiteitsbewijs, kunnen identiteitsfraude in de hand werken. Vervolgens kan een crimineel in uw naam een aanvraag voor een creditcard of lening doen. U kunt identiteitsfraude zoveel mogelijk voorkomen door goed op uw persoonlijke gegevens te letten, zowel op het Internet als daarbuiten. (Horizontale identiteitsfraude (Veilig Betalen en bankieren))*
- *Identiteitsfraude is het gebruik van frauduleus verkregen persoonlijke informatie om in andermans naam toegang te krijgen tot vooral computersystemen, vormen van elektronische dienstverlening en betaal- en creditcardrekeningen. Identiteits-fraude kan langs tal van wegen: bij inbraak in woning of auto, het stelen van post uit brievenbussen of via het onderscheppen van post, via het kopiëren van kaartgegevens bij kaartgebruik in winkel of geldautomaat, via het kopiëren van bestanden met persoonsgegevens van klanten (door medewerkers van bedrijven) of via het hacken van computersystemen, pharming, via informatie in afval- en prullenbakken (‘dumpsterdiving’) en door met een valse identiteit persoonlijke informatie op te vragen via internet (phishing) of telefoon (‘social engineering’) (Horizontale identiteitsfraude (Wikipedia))*
- *Met de term ‘identiteitsfraude’ bedoelen we, dat iemand met kwade bedoelingen bewust de schijn oproept van een identiteit die niet bij hem hoort,*

daarbij gebruik makend van de identiteit van een andere bestaande of gefingeerde persoon. (Wetenschappelijke definitie (Grijpink))

- *Identiteitsfraude is fraude waarbij identiteit het doel of belangrijkste instrument is. (Wetenschappelijke definitie (Koops & Leenes))*

Analyse

Persoon

Het eerste item in de matrix is of persoonsgegevens zijn gebruikt van een ander, van een fictief persoon of dat er sprake is van fraude met 'eigen' persoonsgegevens. Indien het de gegevens van een ander betreft is er de vraag in hoeverre die gegevens met toestemming van de betrokken persoon zijn gebruikt c.q. misbruikt. De matrix laat zien dat identiteitsfraude geen betrekking heeft op de eigen identiteit. Dus, het frauderen of sjoemelen met de eigen identiteitsgegevens valt buiten de reikwijdte van de meeste definities. Dus wanneer iemand liegt over bijvoorbeeld zijn of haar geboortedatum of burgerlijke staat is dit niet op te vatten als identiteitsfraude. Dit laat onverlet dat een vorm van fraude kan zijn ten einde een ander (onrechtmatig) doel te realiseren.

Vijf van de negen besproken definities gaan ervan uit dat identiteitsfraude het verkrijgen en misbruiken impliceert van de gegevens van een ander zonder dat diegene daar toestemming voor heeft gegeven of ervan op de hoogte was. Dit ligt voor de hand bij de omschrijving van identiteitsdiefstal en bij die definities die de nadruk leggen op horizontale identiteitsfraude. Immers in die gevallen is er sprake van een slachtoffer die zijn onschuld moet aantonen wanneer hij of zij aangesproken wordt op de fraude die met zijn of haar gegevens is ondernomen. Dit neemt niet weg dat er ook in die gevallen uiteindelijk sprake kan zijn van een fictieve identiteit (opgebouwd uit bijvoorbeeld gegevens van verschillende bestaande personen.) De meer algemene definities van identiteitsfraude geven dan ook aan dat identiteitsfraude betrekking kan hebben op zowel een bestaand als een fictieve identiteit.

Een voorbeeld van identiteitsfraude met medeweten of toestemming van de betrokkenen doet zich voor op het terrein van illegale immigratie en, meer concreet, de mensensmokkel uit Somalië. Bij deze vorm van mensensmokkel wordt veel gebruik gemaakt van Nederlandse paspoorten. In een brief van de relevante ministers wordt uiteengezet welke methodes gehanteerd worden wanneer de smokkel via luchtroutes plaatsvindt.¹³⁶ Een daarvan is de look-alikemethode. Het is een veel gebruikte methode om te reizen als zogenaamde look-alike waarbij de persoon lijkt op de foto op het paspoort van een tot EU-burger genaturaliseerde Somaliër. Deze paspoorten worden ofwel gekocht (gemiddelde prijs: € 3 000), ofwel gehuurd (ongeveer € 400–1 000), ofwel (kosteloos) geleend van familie in Europa.

Identificatiemiddel

De meeste definities laten in het midden op welke identificatiemiddelen identiteitsfraude betrekking heeft. Vaak worden wel voorbeelden genoemd, zoals bijvoorbeeld persoonsnummers (sofi-nummer, burgerservicenummer, bankrekening), documenten (paspoorten, bankpasjes), etc. In dit licht moet ook de eerste definitie, uit de *Fraudenota*, opgevat worden. Alhoewel die omschrijving erg de nadruk legt op

¹³⁶ TK 2006-2007, 28638, 22, p. 2.

documenten, blijkt uit de verdere context dat dit niet beperkt is tot die middelen. De algemene conclusie kan luiden dat reikwijdte van de definities niet direct afgebakend wordt door specifieke identificatie-middelen te benoemen.

Identiteit?

De meeste definities verzuimen identiteitsfraude te plaatsen in de bredere context van de functie en betekenis van identiteit. Blijkbaar is er een impliciete vooronderstelling dat het begrip ‘identiteit’ voldoende duidelijk is. In de omschrijving van de Fraude-nota wordt verwezen naar de ‘administratieve identiteit’. Dit veronderstelt het scala aan administratieve gegevens op basis waarvan een persoon een beroep kan doen op overheids-prestaties. Andere definities zijn naar hun aard contextbepalend: zeker daar waar identiteitsfraude omschreven wordt naar aanleiding van concrete verschijningsvormen, zoals bijvoorbeeld de fraude met het sofi-nummer en burgerservicenummer (bijvoorbeeld in de zorg). Daar is duidelijk dat er één identifier wordt genoemd naar aanleiding waarvan identiteitsfraude wordt omschreven. Dit is ook het geval bij de omschrijvingen van horizontale identiteitsfraude, al komen daar de identifiers impliciet aan de orde en behelzen voornamelijk bankgegevens, zoals een bankrekening- of creditcardnummer.

Handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen

Indien gedragingen of methodes worden genoemd waarmee gegevens worden verkregen, dienen deze overwegend ter illustratie. Vaak zijn deze toegespitst op diefstal (in de juridische betekenis) van documenten of de vervalsing ervan. Er worden weinig voorbeelden aangehaald die betrekking hebben op wat de technologie vandaag de dag allemaal vermag. Een aardig voorbeeld overigens van gedrag (of methode zo men wil) met betrekking tot identificatiemiddelen is de zogenaamde fotosubstitutie.¹³⁷ Hierbij wordt door illegale immigranten een nieuw paspoort van een EU-lidstaat aangevraagd omdat het oude zou zijn verloren, gestolen of beschadigd. Bij de aanvraag wordt echter geen pasfoto aangeleverd van de aanvrager zelf, doch van iemand die op hem lijkt (namelijk de persoon die gesmokkeld wenst te worden). Een ander voorbeeld doet zich voor bij kiesfraude, waarbij een persoon zich de stempas (oproepingskaart) van een ander toeigent en vervolgens door gebruikmaking van een valse identiteit een stem kan uitbrengen. In antwoord op een kamervraag hoe dit tegen te gaan, stelt de minister dat het aan de voorzitters van een stembureau zaak is kiezers te vragen zich te legitimeren. Ten overvloede merkt de minister op dat kiesfraude strafbaar is op grond van art. 128 Sr.¹³⁸ Wat wel opvalt is dat deze gedragingen allemaal opzettelijk van karakter zijn: zij dragen bij tot een specifiek doel en zijn bewust daartoe ingezet.

Vervolgedragingen

De definities gaan ervan uit dat identiteitsfraude niet een op zichzelf staande handeling is. Het beoogt een ander doel en identiteitsfraude is daartoe het middel. Een uitzondering daarop vormt de definitie van Grijpink. Immers, de ‘kwade bedoelingen’ zouden er enkel in kunnen bestaan de identiteit van een ander te ontzetselen ten einde diegene te schaden, zonder dat de fraudeur er een *ander* doel mee wil bereiken zoals het behalen van geldelijk gewin of om op onrechtmatige aanspraak maken op een

¹³⁷ Ook dit voorbeeld is ontleend aan de ‘Somalische mensensmokkel’ casus, zie bovenstaande noot.

¹³⁸ Antwoord op kamervragen, 2006-2007, 399, p. 859 (TK).

overheidsprestatie. Dat identiteitsfraude dan toch een op zichzelf delict zou kunnen zijn heeft te maken met de methodes die worden gehanteerd. Veelal wordt verwezen naar de diefstal of vervalsing van documenten. Dit zijn op zichzelf staande delicten en omvatten meer dan identiteitsfraude alleen. De dief of vervalsers van een paspoort hoeft geen identiteitsfraude tot doel te hebben (ten einde andere delicten te plegen) maar kan daarvoor andere motieven hebben, bijvoorbeeld de verkoop van deze documenten. Dus het weder-rechtelijk bezit van identiteitsmiddelen impliceert niet per se dat er sprake is van identiteitsfraude.

De vervolghandelingen hoeven niet gepleegd te zijn, of voltooid, om van identiteitsfraude te kunnen spreken. Althans dat is niet op te maken uit de definities. Wel is duidelijk dat daartoe de intentie bestaat. De vervolghandelingen worden niet uitputtend benoemd of beschreven. Veelal wordt verwezen naar fraude, creditcardfraude, zwarte fraude, of wordt verwezen naar terreinen, zoals overheidsprestaties of -diensten, het betalingsverkeer of de financiële dienstverlening.

Verhouding

De definities geven over het algemeen duidelijk aan of identiteitsfraude zich verticaal of horizontaal voordoet. Dit laat onverlet dat de meeste definities zo gelezen en begrepen kunnen worden dat ze betrekking hebben op beide vormen.

Schema 4: Matrix: Nederland: algemene bevindingen

Kenmerken:		Omschrijvingen:	Nederland
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	‘Zonder toestemming’ vereist?	Ja, maar is soms onduidelijk
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja is mogelijk
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Worden als voorbeelden gebruikt en niet als afbakening
		Documenten?	
		Andere gegevensdragers?	
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Identiteit zelf wordt niet nader omschreven. Veel contextbepalende definities aan de hand van een identifier
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Handeling is opzettelijk en vaak wederrechtelijk bestrijkt een scala aan methoden, die als illustratie worden genoemd
5. Vervolggedragingen?	Zo ja:	Fraude?	Identiteitsfraude is een niet op zichzelf staand delict maar gericht op een ander doel
		Bepaald terrein?	
		Algemeen?	
	Intentie, poging, voltooiing?	Meest expliciet is dat intentie voldoende is, rest is onduidelijk	
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Het bezit ervan impliceert niet per se identiteitsfraude
6. Verhouding?		Welke: horizontaal en/of verticaal?	De meeste definities kunnen zowel horizontaal als verticaal begrepen worden maar context is directief

HOOFDSTUK 4

DE VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA

4.1. KORTE ACHTERGRONDSCHETS

In de VS wordt identiteitsfraude als een groot probleem gezien. Dit blijkt allereerst uit typeringen van identiteitsfraude als de snelst groeiende vorm van consumentenfraude,¹³⁹ en - volgens de FBI - de snelst groeiende ‘*white-collar*’ criminele activiteit.¹⁴⁰ Het blijkt ook uit de verwijzing naar de omvang van het probleem. De meest bekende schatting is dat bijna 10 miljard Amerikanen in 2003 slachtoffer waren van een of andere vorm van identiteitsfraude en dat de schade voor consumenten en bedrijfsleven de 50 miljard dollar nadert.¹⁴¹ Tevens wordt er vaak gewezen op de emotionele gevolgen, de moeite en tijd die het kost voor individuele slachtoffers om de gevolgen van identiteitsfraude te herstellen. Verder blijkt de perceptie van de ernst van het probleem uit de vele wettelijke en beleidsmaatregelen die zijn genomen ter bestrijding van identiteitsfraude. In 1998 werd op federaal niveau identiteitsfraude strafbaar gesteld. Tevens zijn er op federaal niveau andere, administratiefrechtelijke, wettelijke maatregelen genomen, die beogen de veiligheid en vertrouwelijkheid van identiteitsgegevens te verbeteren en personen die slachtoffer geworden zijn van het compromitteren van identiteitsgegevens te helpen bij het herstel ervan.¹⁴² Naast federale wetgeving zijn er vanaf 1996 tal van wettelijke en beleidsmaatregelen op statelijk niveau genomen.

Sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 wordt het probleem bovendien verbreed. Werd ervoor de ernst van identiteitsfraude vooral gezien als een probleem van consumenten en bedrijfsleven, na die fatale dag werd het tevens beschouwd als een serieuze nationale veiligheidsissue. Identiteitsfraude wordt in verband gebracht met allerlei vormen van (georganiseerde) criminaliteit, zoals drugs-handel en wapensmokkel, terrorisme en illegale immigratie. In dit verband zijn strafverhogingen ingevoerd, onder andere voor identiteitsfraude in relatie tot terroristische handelingen. Ook is er meer oog voor het ontwikkelen van technisch hoogwaardige

¹³⁹ *Putting an End to Account-Hijacking Identity Theft*, Federal Deposit Insurance Corporation, 2004, p. 2

¹⁴⁰ Aangehaald door D.J. Solove, ‘Identity Theft, Privacy and the Architecture of Vulnerability’, *Hastings Law Journal*, 2003, Vol. 54, p. 17.

¹⁴¹ Zie Synovate, *Federal Trade Commission- Identity theft survey report*, 2003, p. 4 en 6. Zie ook Newman & McNally, *Identity Theft Literature Review*, 2005, p.14.

¹⁴² Zie voor een overzicht o.a. I.Pacifici & C.Guthrie, *Identity theft: An Annotated Bibliography of Federal , State Consumer and News Resources*, 2006 en ook: S.R. Paul, *Features – Identity Theft: Outline of Federal Statutes and Bibliography of select Resources*, 2006. Beide overzichten zijn te vinden op: <http://www.llrx.com/features/idtheft.htm>. (Geraadpleegd: 25 juni 2007.)

identiteitsbewijzen, waaronder de toepassing van biometrische gegevens.¹⁴³ De ernst en de complexiteit van het probleem van identiteitsfraude heeft in april 2007 nog geleid tot een strategisch beleidsplan om identiteitsfraude te voorkomen, te bestrijden en slachtoffers bij te staan bij herstel.¹⁴⁴

Om te begrijpen waarom identiteitsfraude in de VS een groot probleem is, zijn de volgende maatschappelijke gegevens van belang: Er wordt vaak persoonlijke informatie gevraagd door allerlei personen en instellingen om toegang te krijgen tot allerlei diensten. De opticien, de verhuurder van een appartement, financiële instellingen en belastingdienst vragen deze gegevens. Vooral de Social Security Number wordt vaak gevraagd. Identificerende informatie wordt onder meer veel gevraagd omdat er veelal op krediet goederen en diensten worden verleend, vooral via creditcards. Gegevens die de kredietwaardigheid aantonen, worden daardoor belangrijker voor maatschappelijke participatie en aantrekkelijker voor identiteitsfraudeurs. Identiteitsgegevens zijn verder vaak gemakkelijk toegankelijk: elektronische databases van bedrijven zijn niet steeds goed beveiligd en sommige informatie is voor een grote groep, zoals werkgevers, bankinstellingen, etc., of zelfs publiekelijk toegankelijk (bijvoorbeeld via internet). De maatschappijen die gegevens van kredietwaardigheid verzamelen en verstrekken hebben kennelijk een onvoldoende sterke *incentive* om de gegevens op betrouwbaarheid te controleren, waardoor herstel van foutieve gegevens voor slachtoffers van identiteitsfraude bijzonder moeilijk is.¹⁴⁵

Kortom: een maatschappelijke context, waarin allerlei identificerende gegevens gemakkelijk te achterhalen zijn en die nodig zijn voor maatschappelijke participatie, maakt identiteitsfraude aantrekkelijk. Organisaties lijden daardoor schade, maar als het daarnaast moeilijk is voor een persoon wiens identiteitsgegevens worden gemanipuleerd om deze gegevens te herstellen, is de schade groot.

* * *

In dit hoofdstuk zullen allereerst de benamingen voor identiteitsfraude aan de orde komen (in par. 4.2.). In de Verenigde Staten is namelijk identiteitsdiefstal een meer gangbare term dan identiteitsfraude, hoewel dit laatste begrip ook veel voorkomt en vaak op één lijn wordt gesteld met identiteitsdiefstal. Er zal een verklaring worden gegeven voor het domineren van de benaming '*identity theft*' en er zal worden aangegeven wanneer identiteitsfraude duidelijk wordt onderscheiden van identiteitsdiefstal. Verder zullen afwijkende aanduidingen worden genoemd. Deze afwijkende benamingen komen voor in statelijke wetten. In de tweede plaats worden de definities, of begripsomschrijvingen, weergegeven en geanalyseerd met behulp van het analysekader uit par. 2.4., zo mogelijk aangevuld met maatregelen die in verband met de omschrijving worden voorgesteld of zijn genomen. Omdat in de Verenigde Staten veel begripsomschrijvingen van identiteitsfraude en identiteitsdiefstal voorkomen, wordt dit nader onderverdeeld in twee delen. In deel I zullen wettelijke omschrijvingen worden besproken. Eerst komen twee omschrijvingen uit federale wetten aan de orde (in par. 4.3. en 4.4.) en vervolgens drie statelijke delictsomschrijvingen uit Idaho, Arizona en Californië (in de par. 4.5. tot en met 4.7.). Bij genoemde omschrijvingen zullen soms beschikbare cijfers worden gepresenteerd,

¹⁴³ Zie: G.R. Gordon & N.A. Willox, Identity Fraud: A Critical National and Global Threat, *Economic Crime Institute and LexisNexis*, 2003.

¹⁴⁴ Zie ook een eerder rapport: A National Strategy to Combat Identity Theft, *U.S. Department of Justice*, 2006 die met name inzet op verbetering van de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude.

¹⁴⁵ Solove, t.a.p., p.24-28.

maar omdat de meest betrouwbare cijfers over de omvang van het probleem van identiteitsfraude niet specifiek samenhangen met één omschrijving, zullen in par. 4.8. de meest geciteerde cijfers over het zich voordoen van verschillende verschijningsvormen van identiteitsfraude worden gepresenteerd. Daar zal ook blijken dat de schade van het probleem van identiteitsfraude moeilijk is in te schatten. Deel I zal (in par. 4.9.) worden afgesloten met maatregelen, die voor de gehele Verenigde Staten zijn genomen of worden voorgesteld, voor zover zij niet samenhangen met een specifieke wettelijke begripsomschrijving. In deel II passeren vervolgens omschrijvingen uit de wetenschappelijke literatuur de revue. Het hoofdstuk van de analyse van de V.S. wordt vervolgd met een matrix in par. 4.14. waarin de kenmerken van alle omschrijvingen worden opgenomen. Het wordt afgesloten met een conclusie.

4.2. BENAMING: IDENTITEITSDIEFSTAL, IDENTITEITSFRAUDE EN ANDERE AANDUIDINGEN

In de VS hanteert men doorgaans de term identiteitsdiefstal. Ook gebruikt men ‘identiteitsdiefstal’ en ‘identiteitsfraude’ als onderling uitwisselbare termen: men ziet identiteitsdiefstal als een vorm van fraude of als middel tot fraude, maar de meeste auteurs vinden het niet belangrijk om identiteitsdiefstal scherp af te bakenen van identiteitsfraude. Illustratief is de Website ‘*Identity theft*’ van het Ministerie van Justitie. Onder het kopje ‘*Identity theft and Identity Fraud*’ wordt de vraag gesteld wat deze termen betekenen. In het antwoord worden deze begrippen niet afzonderlijk behandeld:-

‘The short answer is that identity theft is a crime. Identity theft and identity fraud are terms used to refer to all types of crime in which someone wrongfully obtains and uses another person’s personal data in some way that involves fraud or deception, typically for economic gain.’¹⁴⁶

Degenen die de termen ‘identiteitsdiefstal’ en ‘identiteitsfraude’ op één lijn stellen lijken dan ook twee aspecten van hetzelfde fenomeen te willen omschrijven. Dit blijkt bijvoorbeeld (ook) uit de volgende omschrijving:-

Identity theft, also known as identity fraud (...) is comprised of two parts, both of which must be present for identity theft to occur: the offender must first either steal or procure the victim’s personal information, then use it fraudulently.¹⁴⁷

Door sommige auteurs wordt wel opgemerkt dat er juridisch gezien een verschil is tussen identiteitsdiefstal en identiteitsfraude. Zij wijzen daarbij op het verschil tussen diefstal en fraude. Fraude vereist bedrog of misleiding, terwijl het bij diefstal gaat om het zonder toestemming van het slachtoffer direct wegnemen. Identiteitsdiefstal betreft dus het zonder toestemming van een reëel bestaand slachtoffer wegnemen van diens identiteitsgegevens. Er wordt echter niet veel waarde aan deze typering van identiteitsdiefstal ten opzichte van identiteitsfraude gehecht.¹⁴⁸ Het lijkt er eerder op

¹⁴⁶ <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/websites/idtheft.html>. (Geraadpleegd: 16 juli 2007.)

¹⁴⁷ S. Berg, Identity theft: Business Victimization, 2003. Zie ook Newman & McNally, die menen dat in de belangrijkste wettelijke delictomschrijving, die is ingevoerd met de *Identity Theft and Assumption Deterrence Act 1998*, de aspecten van zowel fraude als diefstal zijn opgenomen. Zij hechten daarom geen waarde aan dit onderscheid. Newman & McNally, t.a.p., p. 1.

¹⁴⁸ Zie Newman & McNally, die verder de algemeen gehanteerde benaming van identiteitsdiefstal volgen. Zie ook: Brenner, die de kern van genoemde delictomschrijving ziet in ‘making it a crime to assume another person’s identity’ en die fraude en diefstal als volgt onderscheidt: ‘Substantively, fraud is ‘larceny by trick’. Larceny is another word for theft, which usually consists of taking property from someone without their permission (...). Fraud is therefore a type of theft but in fraud, unlike traditional

dat het element ‘zonder toestemming’ de focus op de ‘onschuldige’ persoon als slachtoffer van identiteitsdiefstal bevestigt.

Dit laatste vormt waarschijnlijk de verklaring voor het feit dat, hoewel de begrippen ‘identiteitsdiefstal’ en ‘identiteitsfraude’ als onderling uitwisselbaar worden gezien, het begrip ‘identiteitsdiefstal’ in de Verenigde Staten domineert.¹⁴⁹ De verklaring ligt in de grote aandacht binnen de Verenigde Staten voor de belangen van concrete individuen wiens identiteitsgegevens (zonder hun toestemming) misbruikt worden.

Deze aandacht voor individuen wiens identiteit wordt gecompromitteerd, kwam op federaal niveau voor het eerst tot uitdrukking in de specifieke strafbaarstelling van identiteitsdiefstal in 1998 (zie hieronder onder par. 4.3.). Hieraan voorafgaand beschouwde men met name organisaties en financiële instellingen die schade leden als gevolg van het frauduleus misbruik van identiteitsgegevens van een ander persoon primair als slachtoffer van valsheid en bedrog, kortom van fraude. De aanleiding tot zelfstandige strafbaarstelling van identiteitsdiefstal was dat men inzag dat natuurlijke personen wiens gegevens misbruikt werden evenzeer en wellicht zelfs meer als slachtoffers dienden te worden aangemerkt: zij worden veel directer en vaak langduriger getroffen in hun maatschappelijk functioneren, omdat hun goede naam en kredietwaardigheid worden aangetast;¹⁵⁰ zij krijgen een bepaald etiket opgeplakt waar heel moeilijk weer vanaf te komen is.¹⁵¹ Zij kunnen daardoor bijvoorbeeld geen hypotheek afsluiten, geen huis huren, geen baan krijgen en zelfs geconfronteerd worden met arrestatie omdat een verdachte of veroordeelde hun naam heeft gebruikt. De term identiteitsdiefstal lijkt dus de kant van het individu wiens identiteitsgegevens worden gemanipuleerd beter te belichten, omdat daarmee wordt uitgedrukt dat diens identiteit in zekere zin worden gestolen.

Toch is er kritiek op het gebruik van de term identiteitsdiefstal. Sommigen vinden dat daardoor het probleem van identiteitsfraude *te beperkt* wordt opgevat. Er is ook kritiek dat de term identiteitsdiefstal *te ruim* is.

De kritiek op de beperkte strekking van identiteitsdiefstal kent twee varianten. In de eerste variant wordt identiteitsdiefstal scherp onderscheiden van het begrip identiteitsfraude. Dit onderscheid komt erop neer dat identiteitsdiefstal beperkt is tot diefstal van de identiteit van een reëel bestaande persoon, terwijl identiteitsfraude ruimer is en betrekking heeft op het frauduleus gebruik van elke identiteit, zowel reëel als fictief.¹⁵² Identiteitsdiefstal is dus een subcategorie van identiteitsfraude, omdat identiteitsdiefstal alleen betrekking heeft op de identiteit van een concreet bestaande persoon, terwijl identiteitsfraude ook die van een fictief persoon omvat. Hieraan worden twee verschillende implicaties verbonden. De eerste implicatie wordt verwoord door Lacey en Cuganesan. Zij wijzen erop dat organisaties die geraakt

theft, the victim willingly parts with the property because he or she has been convinced to do so by the perpetrator's false representations.’ Hoewel Brenner aandacht schenkt aan het verschil tussen fraude en diefstal, ook zij hanteert identiteitsdiefstal en identiteitsfraude verder als onderling uitwisselbare termen. S.W. Brenner, U.S. Cybercrime Law: Defining Offenses, *Information Systems Frontiers* 6:2, 115-132, 2004, p. 124 en 129.

¹⁴⁹ Op 11 mei 2007 gaf een Google-search op de combinatie van termen ‘United States’ en ‘identity fraud’ 216.000 hits, terwijl de gecombineerde termen ‘United States’ en ‘identity theft’ 1.160.000 hits opleverden.

¹⁵⁰ K.M. Saunders & B. Zucker, Counteracting Identity Fraud in the Information Age: The Identity Theft and Assumption Deterrence Act, *International Review of Law Computers & Technology*, Vol. 13, No. 2, p.183-192, 1999.

¹⁵¹ Zie ook profielgegevens, *supra*, par. 2.2.

¹⁵² G.R. Gordon & N.A. Willox, *Identity Fraud: A Critical National and Global Threat*, p.8.

worden door het frauduleus gebruik van identiteitsgegevens door het gebruik van de het begrip identiteitsdiefstal ten onrechte als slachtoffer buiten beeld dreigen te raken:-

Of importance are the implications of this for the organizational – individual victim dynamic. For the individual consumer to be impacted, the crime must be of one of identity theft. However, organizations can be victims of the misuse of both real and fictitious identities. As such, organizations develop their prevention, detection, and recovery responses in relation to identity fraud rather than identity theft specifically.¹⁵³

Gordon en Willox wijzen op een andere implicatie, namelijk dat door het gebruik van de term identiteitsdiefstal het soort criminaliteit dat met identiteitsfraude gepaard gaat, buiten beeld dreigt te raken. Deze criminaliteit vormt zowel kwantitatief als kwalitatief een groter probleem dan identiteitsdiefstal. Identiteitsfraude definiëren zij als:-

the use of false identifiers, fraudulent documents, or a stolen identity (identity theft) in the commission of a crime.¹⁵⁴

Gordon & Willox willen kennelijk met deze definitie van identiteitsfraude, de aandacht vestigen op ernstige en nieuwe vormen van georganiseerde criminaliteit:-

[...] it was the events of September 11, and the investigation conducted afterwards, that awakened society to the fact that the criminal use of false identifiers and false identification documents is not just a significant component of fraud, but also of terrorism. Further examination has revealed that the criminal use of false identifiers and false documents is an integral part of many crimes committed by global criminal groups, including drug traffickers, gun runners, cyber criminals and alien smugglers. In each of these areas, the organized criminal enterprises exploit weak or non-existent verification systems. This broad criminal use of false identifiers and false identification documents requires a new term, a term different from ‘identity theft’ which has a more limited connotation. In this White Paper, it is referred to as ‘identity fraud’.

De tweede variant van de kritiek op de beperkte strekking van de benaming identiteitsdiefstal houdt in dat de meer structurele oorzaken van het manipuleren van identiteitsgegevens veronachtzaamd worden. Deze kritiek komt erop neer dat bij de conceptualisering als ‘diefstal’ de focus ligt op de dief die persoonlijke informatie steelt, terwijl het probleem veeleer structureel van aard is en bij personen en instellingen ligt, die aan de hand van persoonlijke informatie iemands identiteit vaststellen. Solove benadert het probleem als een ‘architectuur’ van onvoldoende beveiligde persoonlijke gegevens:-

Identity theft is often conceptualized as the product of disparate thieves and crafty criminals. The problem, however, has not been adequately conceptualized, and as a result, enforcement efforts have been misdirected. The problem as I contend is one created by an architecture that is deeply flawed. Identity theft is a consequence of an architecture, one that creates a series of vulnerabilities. This architecture is not created by identity thieves: rather it is exploited by them. It is an architecture of vulnerability, one where personal information is not protected with adequate security, where identity thieves have easy access to data and the ability to use it in detrimental

¹⁵³ D. Lacey & S. Cuganesan, The Role of identity Theft Response: The Organization – Individual Victim Dynamic, *The Journal of Consumer Affairs*, Vol. 38, No. 2, 2004, p. 245. Zie ook: S. Hinde, die dit verschil opmerkt t.a.v. de financiële dienstverleningssector. S. Hinde, Identity Theft & Fraud, *Computer Fraud & Security*, Vol. 2005, No. 6, p. 18

¹⁵⁴ Gordon & Willox, t.a.p., p. 8.

ways. The traditional view fails to address this architecture (...). Even the term 'identity theft' views it as an instant of crime – a 'theft' rather than as the product of inadequate security.¹⁵⁵

LoPucki redeneert in dezelfde lijn als Solove. Hij ziet echter het probleem niet als kwestie van onvoldoende beveiligde gegevens, maar als een probleem van het correct identificeren van personen:-

This Article proposes an alternative solution to the problem of identity theft. This solution reconceptualizes the problem as one of human identification rather than theft. The problem is not that thieves have access to personal information, but that creditors and credit-reporting agencies often lack both the means and the incentives to correctly identify the persons who seek credit from them or on whom they report.¹⁵⁶

Zowel de kritiek van Solove als van LoPucki op de benaming identiteitsdiefstal is ingegeven door de in hun ogen ontoereikende oplossingsstrategieën. Ondanks hun kritiek blijven zij de benaming echter gebruiken.

Terwijl de hierboven besproken auteurs kritiek hebben op de beperkte strekking van de benaming 'identiteitsdiefstal', is er eveneens onvrede over de ruime strekking. Deze onvrede wordt vooral geuit door de financiële dienstverlening. Zo meent Cheney dat de brede wettelijke definitie van identiteitsdiefstal op federaal niveau het zicht ontnemt op oplossingsstrategieën ter bestrijding van verschillende soorten identiteitsdiefstal. Daarom wordt voorgesteld om vier meer specifieke definities van financiële fraude te hanteren. De hierbij behorende benamingen, die worden onderscheiden naar het toenemende risico van financieel verlies voor consumenten zijn: *fictitious identity fraud*, *payment card fraud*, *account takeover fraud* en *true name fraud*.¹⁵⁷ De omschrijving van deze begrippen, zal aan de orde komen in deel II van dit hoofdstuk.

Een terugkerend kritiekpunt is dat creditcardfraude niet hetzelfde is als identiteitsdiefstal en er daarom niet onder zou moeten vallen.¹⁵⁸

Naast identiteitsdiefstal en identiteitsfraude, kan men ook andere termen en categorieën aantreffen. Men vindt ze in een sterk juridische context: in statelijke wetgeving. Enkele afwijkende aanduidingen in statelijke (identiteitsdiefstal-) wetgeving zijn:-

- Theft by deception (Alaska)
- Taking the identity of another person (Arizona, West Virginia)
- Criminal use of personal identification information (Florida)
- Identity deception (Indiana)

¹⁵⁵ D.J. Solove, Identity Theft, Privacy and the Architecture of Vulnerability, *Hastings Law Journal*, 2003, Vol. 54, p. 3 & 23-24.

¹⁵⁶ L.M. LoPucki, Human Identification Theory and the Identity Theft Problem, *Texas Law Review*, 2001, Vol. 80, p. 94. De oplossing van LoPucki komt erop neer dat er een door de overheid beheerde website komt die contactgegevens van de consument bevat, opdat 'identifiers' (kredietverleners en anderen) een tweede identificatie kunnen toepassen. Consumenten zijn vrij om te participeren in het systeem evenals kredietverleners op vrijwillige basis kunnen deelnemen. Kredietverleners worden echter aansprakelijk gesteld als blijkt dat zij krediet hebben verstrekt aan een persoon die zich heeft voorgedaan als een ander, zonder dat zij het systeem hebben geraadpleegd. Zie p. 114 e.v. uit genoemd artikel.

¹⁵⁷ J.S. Cheney, Identity theft: Do definitions stills matter?, *Discussion paper, Payment Cards Center, Federla Reserve Bank of Philadelphia*, 2005, p. 4.

¹⁵⁸ Solove vindt dit bijvoorbeeld, t.a.p., p. 16. Zie ook A National Strategy to Combat Identity Theft, t.a.p., p. 49 waarin deze kritiek besproken wordt.

- Misuse of identification (Maine)
- Fraudulent use of identity (Mississippi)
- Criminal impersonation (Nebraska)
- Fraudulent use or Possession of Identifying Information (Texas)
- Misappropriation of personal identifying information (Wisconsin, Idaho)
- Unauthorized use of personal identifying information (Wyoming)¹⁵⁹

Tot slot: omdat de begrippen identiteitsdiefstal en identiteitsfraude vaak door elkaar worden gebruikt, waarbij identiteitsdiefstal meer gangbaar is, zullen in de navolgende inventarisatie en analyse van in de Verenigde Staten gehanteerde begrippen, beide begrippen gehanteerd worden. Alleen bij de bespreking van de laatste omschrijving blijkt het belangrijk dat het begrip identiteitsfraude wordt gehanteerd ter onderscheiding van identiteitsdiefstal.

DEEL I

FEDERALE EN STATELIJKE WETTELIJKE OMSCHRIJVINGEN

4.3. DEFINITIE 1: ‘IDENTITY THEFT AND ASSUMPTION DETERRENCE ACT, 1998’

De meest geciteerde omschrijving van identiteitsdiefstal in de Verenigde Staten is die van de Identity Theft and Assumption Deterrence Act, 1998 (ITADA). Deze omschrijving is opgenomen als delictsomschrijving in Titel 18 § 1028(a)(7) van de *United States Code (USC)*. Volgens dat onderdeel is strafbaar:-

Whoever [...] knowingly transfers, possesses, or uses, without lawful authority a means of identification of another person with the intent to commit, or to aid or to abet, or in connection with, any unlawful activity that constitutes a violation of Federal law, or that constitutes a felony under any applicable State or local law.

Een centraal bestanddeel van deze delictsomschrijving is ‘*means of identification*’. Hieronder wordt volgens 18 USC §1028 (d)(7) verstaan: elke naam of nummer dat afzonderlijk of in combinatie met elke ander informatie kan worden gebruikt, om een specifiek individu te identificeren, waaronder elke:-

- a) naam, *Social Security Number*, geboortedatum, officieel verkregen rijbewijs of identificatie-, vreemdelingenregistratie-, paspoort-, werkgevers- of belasting-identificatienummer,
- b) unieke biometrische gegevens, zoals vingerafdruk, *voice print*, netvlies of iris scan, of andere fysieke voorstellingen,
- c) unieke elektronische identificatienummer, adres of *routing code*, of
- d) telecommunicatie identificerende informatie of *access device*, zoals gedefinieerd in sectie 1029(e)

In die sectie wordt aangegeven wat ‘*access device*’ omvat, te weten:-

any card, plate, code, account number, electronic serial number, mobile identification number, personal identification number, or other telecommunications service, equipment, or instrument identifier, or other means of account access that can be used,

¹⁵⁹ Zie onder (Identity Theft) Statutes: <http://www.ncsl.org/programs/lis/privacy/idt-statutes.htm>. (Geraadpleegd: 6 juli 2007)

alone or in conjunction with another access device, to obtain money, goods, services, or any other thing of value, or that can be used to initiate a transfer of funds (other than a transfer originated solely by paper instrument).

Gezien de vorenstaande opsomming, is een document geen *means of identification*, met uitzondering van het officieel verkregen rijbewijs, zoals genoemd in 18 USC § 1028 (d)(7). Wel wordt uit 18 USC §1028(i) duidelijk dat een document een *means of identification* kan bevatten:-

a single identification document or false identification document that contains 1 or more means of identification shall be construed to be 1 means of identification.

Analyse

Hoewel soms geheel paragraaf 1028 als strafbare identiteitsdiefstal wordt gezien,¹⁶⁰ wordt meestal slechts onderdeel (a)(7) eruit gelicht als definitie van identiteitsdiefstal. Genoemde definitie vormt – gezien de plaats in de United States Code – een sub-categorie van fraude en daaraan gerelateerde handelingen in verband met identificatie-documenten, authenticatie middelen en informatie.¹⁶¹ Meer specifiek is identiteitsdiefstal fraude in verband met informatie. De delictsomschrijving betreft een misdrijf.

Persoon

Het eerste kenmerk van deze definitie ziet op een ‘*another person*’ wiens identificatiemiddelen in het geding zijn. De gedragingen met betrekking tot die identificatiemiddelen moeten ook ‘*without lawful authority*’ plaats hebben. Waarschijnlijk kan dit het beste vertaald worden als ‘wederrechtelijk’ en kan aldus ook het ontbreken van toestemming van de rechthebbende persoon op de identificatiegegevens omvatten.¹⁶²

De vraag is wat verstaan dient te worden onder ‘*another person*’. Duidelijk is dat dit het wijzigen van de eigen identiteitsgegevens uitsluit. Betreft ‘*another person*’ dan alleen concreet bestaande personen of ook fictieve personen en gaat het daarbij alleen om natuurlijke personen of ook om rechtspersonen? Aangenomen wordt dat naast de identiteitsdief, er een concreet bestaande persoon moet zijn, wiens identificatiemiddelen in het geding zijn. Het gaat waarschijnlijk niet om geheel fictieve personen. Een eerste aanwijzing hiervoor is de benaming van de wet die spreekt van ‘identiteitsdiefstal’. Verder kan dit worden afgeleid uit de bedoeling van de wetgever die consumenten als slachtoffers aanwijst, hetgeen bevestigd wordt door de activiteiten en gegevens van de *Federal Trade Commission* die bij de ITADA is ingesteld om concreet bestaande personen als slachtoffers van identiteitsdiefstal bij te staan. Bovendien wordt, zoals hiervoor in par. 4.2. aangegeven dat sommige auteurs fictieve identiteiten gereserveerd voor het begrip ‘identiteitsfraude’. Slechts één auteur meent

¹⁶⁰ Zie: C. Pastrokos ‘Identity Theft Statutes: Which will protect Americans the most?’, *Alb. L. Rev.* 2003-2004, p. 1139. De overige onderdelen van §1028 liggen in de sfeer van identiteitsdocument-fraude: daarbij gaat het onder meer om het valselijk laten opmaken of vervalsen van een identiteitsdocument, materialen voorhanden hebben ter vervalsing van identiteitsdocumenten en heling van gestolen of valselijk opgemaakte identiteitsdocumenten.

Aan identiteitsfraude gerelateerde delictsomschrijvingen zijn neergelegd in: art. 18 USC §1029 (fraude in verband met *access devices*, zoals credit cards) en art. 42 USC §408(a)(7) (fraude in verband met misbruik van Social Security Numbers).

¹⁶¹ De omschrijving valt onder: Titel 18 van de *United States Code (USC) (Crimes and Criminal Procedure)* in Hoofdstuk 47 (*Fraud and False statements*), Par. 1028 (*Fraud and related activity in connection with identification documents, authentication features, and information*)

¹⁶² Zekerheid hierover vergt studie van case law, hetgeen deze studie te buiten gaat.

dat *'fictitious identity fraud'* onder de wettelijke definitie valt.¹⁶³ Hoewel *'person'* blijkens de betekenis van de United States Code, waarin de ITADA is opgenomen, ook *'corporations, companies, associations, firms, partnerships, societies, and joint stock companies'* omvat, lijkt *'person'* toch uitsluitend natuurlijke personen te betreffen. In de omschrijving van de *'means of identification'* wordt namelijk gesproken van informatie die kan worden gebruikt om een specifiek *individu* te identificeren.

Identificatiemiddelen

Het tweede kenmerk van deze omschrijving betreft de identificatiemiddelen, aangeduid als *'means of identification'*. Deze worden opgesomd en zeer precies aangeduid. Zij vormen een ruime categorie identificatiemiddelen. Dit gebeurt weliswaar niet in de definitie zelf, maar in de uitwerking ervan in daarmee samenhangende wetsartikelen. Opvallend is dat de identificatiemiddelen vooral betrekking hebben op *gegevens* omtrent iemands identiteit. Dit komt overeen met de kwalificatie van identiteitsdiefstal als fraude in verband met *informatie*. Het enige document dat wordt genoemd is het rijbewijs. Gegevens in documenten zijn echter ook relevant. Verder vallen enkele andere gegevensdragers in de categorie acces device onder de identificatiemiddelen. De identificatiemiddelen zijn echter niet limitatief opgesomd.

Identiteit

De nadere omschrijving van *'means of identification'* in 18 USC 1028(d)(7) verheldert wat er onder identiteit in verband met identiteitsdiefstal wordt verstaan. Allereerst blijkt dat het bij identiteit gaat om het identificeren van een specifiek individu. Het gaat er dus om dat een individu ten opzichte van anderen kan worden onderscheiden. Identiteit is dus geen concept dat op zich zelf staat of een persoonlijke ervaring weergeeft.

Voor de identificatie staan een naam of een nummer voorop. In 1028(d)(7) wordt immers vermeld dat onder *'means of identification'* wordt verstaan: elke naam of nummer dat afzonderlijk of in combinatie met elke andere informatie kan worden gebruikt. Een naam of nummer is op zich al voldoende om als identificatiemiddel te worden aangemerkt. De andere opgesomde informatiemiddelen die in combinatie met naam of nummer kunnen worden gebruikt om een individu te identificeren, verhelderen wat er met identiteit wordt bedoeld.

Uit de – niet-limitatieve¹⁶⁴ – opsomming blijkt dat identiteit meerdere aspecten omvat en de relevantie daarvan afhankelijk is van de context. Zo zijn voor de toegang en gebruik van de meer afstandelijke en anonieme context van ICT de categorieën genoemd onder c en d in 18 §1028 (d)(7) USC relevant. Het gaat daarbij om formeel functionele gegevens, in (overwegend) horizontale verhoudingen. Meer specifiek betreffen zij *'knowledge based identification'* (wat iemand weet) en *'token-based identification'* (wat iemand heeft). Deze omvatten allerlei gegevens, zoals nummers die iemand moet weten of om toegan gsmiddelen, zoals een pas, die een persoon moet hebben. Op basis daarvan wordt aangenomen dat men iemands identiteit kan vaststellen. Omdat echter de band tussen bijvoorbeeld een nummer of een pas als

¹⁶³ Cheney, t.a.p., p.5.

¹⁶⁴ Dat het niet gaat om een limitatieve opsomming is af te leiden uit de omschrijving van *'means of identification'*, waarin voorafgaand aan de categorieën a – d wordt gesproken van *'including any'*. Dat is in de omschrijving door ons vertaald als *'waaronder'*.

access device niet direct met een fysieke persoon te maken heeft, kan een andere persoon daar ook gemakkelijk gebruik van maken.

Naast het zich begeven en bewegen in een ICT omgeving, kan in een eveneens anonieme samenleving de op verticaal niveau afgegeven identiteitsgegevens van belang zijn, bijvoorbeeld ter verkrijging van goederen of diensten van particuliere of overheidsorganisaties. Deze categorie identiteitsgegevens lijkt te worden bestreken door de identificatiemiddelen genoemd onder a van 18 USC §1028 (d)(7).

Tenslotte worden ook biometrische gegevens genoemd in onderdeel b van genoemd artikel. Deze *'biometric-based knowledge'* (wie je bent) die de fysieke identiteit van een persoon dient vast te stellen, lijkt met name functioneel in face-to-face relaties.

Hoewel de *means of identification* niet limitatief zijn opgesomd, ontbreken bevoegdheden, die direct samenhangen met een rol, functie of status, zoals het zijn van ouder, werknemer of gehuwd persoon. Zij lijken daarom buiten de reikwijdte van de *means of identification* te vallen. Zoals gezegd, vallen identiteitsdocumenten als zodanig ook buiten de (opsomming van de) *means of identification* en daardoor buiten de omschrijving van identiteitsdiefstal. Wel kunnen gegevens in identiteitsdocumenten eronder vallen.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Een vierde aspect betreft de handelingen met betrekking tot de *'means of identification'*. Er wordt geen specifieke handeling vermeld die verwijst naar de manier waarop deze identificatiemiddelen worden verkregen. Slechts het – na verkrijging – bewust (*'knowingly'*) overdragen, bezitten of gebruiken *'without lawful authority'* wordt strafbaar gesteld. Het woord *'knowingly'* verwijst naar de vereiste van een schuldverband, dat zowel opzet als schuld lijkt te omvatten. De zinsnede *'without lawful authority'*, die hierboven al bij de item 'persoon' werd vermeld, verwijst naar wederrechtelijkheid. De gedragingen duiden op handelingen. Er is in deze definitie dus sprake van bewust wederrechtelijk handelen met betrekking tot identificatiemiddelen.

Vervolggedraging

Een vijfde kenmerk van de ITADA definitie is dat het (deels) als 'opstapdelict' is geconstrueerd. Identiteitsdiefstal als opstapdelict is pas aan de orde als 'opstap' voor een strafbare – of ruimer – wederrechtelijke vervolggedraging.

In de definitie van 18 § 1028 (a)(7) USC hoeft de wederrechtelijke vervolggedraging niet te zijn voltooid. Weliswaar wordt vermeld dat een identificatiemiddel bewust en wederrechtelijk wordt overgedragen, in bezit is of wordt gebruikt in verband met een onrechtmatige gedraging, maar voldoende is ook het overdragen, bezitten of gebruiken met de intentie om – kort gezegd – een onrechtmatige gedraging te begaan.¹⁶⁵ De onrechtmatige gedraging wordt deels nader omschreven als misdrijf (*felony*) op statelijk of lokaal niveau. Hiermee is duidelijk dat de vervolggedraging strafbaar moet zijn. Dit is minder duidelijk voor wat betreft de zinsnede *'a violation of Federal law'*. Dit lijkt ruimer te zijn dan strafwetgeving.

¹⁶⁵ De intentie om (een onrechtmatige gedraging) te *begaan*, wordt verwoord door *'the intent to commit, or to aid or to abet, or in connection with (any unlawful activity).'*

De delicten waarmee identiteitsdiefstal doorgaans worden geassocieerd zijn volgens Newman & McNally:¹⁶⁶

check and card fraud, financial crimes of various sorts, various telemarketing and Internet scams [...], theft of autos and auto parts aided by fraudulent documentation [...], thefts or robberies of various kinds where identification is stolen either by coincidence or intentionally, counterfeiting and forgery, trafficking in human beings [...] and terrorism.

Volgens Perl valt ook onder de definitie van ITADA ‘*criminal record identity theft*’, dat is identiteitsdiefstal om strafrechtelijke veroordelingen en juridische sancties te ontlopen.¹⁶⁷ Dit leidt hij af uit de open term ‘*any unlawful activity*’.

Horizontale en verticale verhouding

Het zesde kenmerk betreft de verhouding waarbinnen identiteitsdiefstal plaats heeft. Zoals hierboven onder het eerste kenmerk is aangegeven zal er altijd een andere persoon moeten zijn, wiens identificatiemiddelen worden misbruikt. Verder zal er bij daadwerkelijk overdracht of gebruik door de ‘identiteitsdief’ ook een derde in zicht kunnen komen. Deze derde kan een heler zijn, maar zal veelal een persoon, particuliere organisatie of overheidsinstelling zijn, die met de identificatiemiddelen misleid (kunnen) worden. Deze derden worden echter niet in de definitie genoemd omdat allereerst intentie voldoende is en in de tweede plaats de intentie zich beperkt tot ‘*any unlawful activity that constitutes a violation of Federal law, or that constitutes a felony under any applicable State or local law*’. De ITADA definitie kan dus identiteitsfraude in zowel horizontale als verticale verhoudingen omvatten. In de literatuur over de ITADA definitie, maar ook in literatuur die verder reikt dan de ITADA definitie is er echter nauwelijks aandacht voor verticale identiteitsfraude, waarbij een overheidsinstelling direct wordt geraakt.

Al met al betreft definitie 1 een ruime omschrijving van identiteitsdiefstal: de reikwijdte van de identificatiemiddelen is groot en omvat zowel traditionelere identificatiemiddelen (zoals naam, geboortedatum) als modernere identificatiemiddelen (zoals allerlei ‘*access devices*’). Daarbij kan het gaan om één identificatiemiddel van een bestaande individu, mits dat een naam of een nummer is. Ook de handelingen met betrekking tot de identificatiemiddelen hebben een groot bereik: bewust bezit alleen is voldoende en gebruik en overdracht van een wederrechtelijk verkregen identificatiemiddel zijn gemakkelijk aan te tonen. Weliswaar dienen deze handelingen wederrechtelijk te zijn en gepaard te gaan met de intentie van het begaan van een wederrechtelijke vervolggedraging. Ook de vervolggedragingen waarvoor een wederrechtelijk verkregen identificatiegegeven als ‘opstap’ dient, zijn vanwege de open termen ruim geformuleerd. Het gaat om ‘*any unlawful activity*’ dat als schending van federale wetgeving of als misdrijf op statelijk of lokaal niveau kan worden gekwalificeerd. De omschrijving kan tenslotte zowel horizontale als verticale verhoudingen raken.

Kwantitatieve gegevens

Tot onze verrassing zijn er geen algemene cijfers voor de gehele Verenigde Staten over opsporing, vervolging en veroordeling op basis van de delictsommschrijving van

¹⁶⁶ Newman & McNally, t.a.p., p.2; zij verwijzen hierbij naar andere bronnen.

¹⁶⁷ M.W. Perl, It’s not always about the money: Why the State Identity Theft Laws fail to adequately address Criminal Record Identity Theft, *The Journal of Criminal law & Criminology*, Vol. 94. No. 1, 2003, p. 184 en noot 106.

de ITADA. Dat kan worden verklaard door het ontbreken van een informatiesysteem op federaal niveau.¹⁶⁸ Uit de literatuur blijkt wel dat identiteitsfraude vaker onder statelijke strafwetgeving worden opgespoord, vervolgd en bestraft dan onder federale wetgeving. Dit wordt niet onderbouwd met (betrouwbare) cijfers, maar wordt verklaard met de verhouding tussen federale en statelijke opsporingsinstanties. Er zijn op federaal niveau meerdere opsporingsinstanties, maar geen van deze heeft identiteits-fraude specifiek als taak.¹⁶⁹ Hierdoor lijkt opsporing op federaal niveau beperkt te worden tot complexe gevallen van georganiseerde misdaad.

De FBI meldt bijvoorbeeld dat zij in 2006 1255 zaken heeft onderzocht, die in 457 gevallen hebben geleid tot vervolging en in 405 gevallen tot veroordelingen.¹⁷⁰ Opsporing vindt dus met name op lokaal of statelijk niveau plaats. Toch blijkt dat 62% van de slachtoffers van identiteitsfraude geen aangifte bij de (lokale) politie doet. Van de 38% die dat wel doet wordt in 8% geen politierapport gemaakt. Kortom: bij 70% van de slachtoffers van identiteitsfraude is er geen sprake van een opsporingstraject.¹⁷¹

Maatregelen

Als maatregel van juridische en repressieve aard kan worden genoemd: de in 2004 ingevoerde Identity Theft Penalty Enhancement Act. Deze wet heeft het gekwalificeerde misdrijf van *'aggravated identity theft'* ingevoerd. Dit misdrijf bevat strafverzwarende omstandigheden die betrekking hebben op de vervolggedragingen, die door de identiteitsdiefstal zijn gefaciliteerd. Deze betreffen drugshandel, geweldsmisdrijven en misdrijven die in verband met terrorisme worden gebracht.¹⁷² De verwachting is dat deze wettelijke strafverzwaring in het algemeen niet zal leiden tot meer vervolgingen.¹⁷³ Toch kan worden gemeld dat er in 2006 507 gevallen voor *'aggravated identity theft'* zijn vervolgd, terwijl dat in 2005 slechts 226 waren.¹⁷⁴

In het strategische plan uit 2007 van een presidentiële task force, wordt ingezet op een sterkere strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude. In dat verband wordt onder meer de aanbeveling gedaan om nieuwe delicten toe te voegen aan de lijst waarvoor de *'aggravated identity theft'* bepaling geldt. Ook wordt voorgesteld om de federale strafbepalingen inzake identiteitsdiefstal zo te wijzigen dat het compromitteren van informatie die behoort tot bedrijven en organisaties eveneens strafbaar wordt.¹⁷⁵

¹⁶⁸ Dit stelt de United States General Accounting Office in 2002, Identity theft: Greater awareness and use of existing data are needed, zie: <http://www.gao.gov/new.items/d02766.pdf> (Geraadpleegd: 2 juni 2007).

¹⁶⁹ Aldus Newman & McNally, t.a.p., p. 56-63.

¹⁷⁰ FBI, Financial Crimes Report To The Public, Fiscal year 2006.

¹⁷¹ Identity theft Data Clearinghouse, Identity Theft Victim Complaint Data 2006, FTC, 2007.

¹⁷² De Identity Theft Penalty Enhancement Act verhoogde de strafmaat voor gewone 'identiteitsdiefstal' en verzwaarde in geval van de *'aggravated identity theft'* de straf op bepaalde misdrijven resp. terroristische misdrijven met 2 resp. 5 jaar gevangenisstraf. *American Jurisprudence Proof of Facts*, 2007. Inmiddels staan er maximumstraffen op van 20 resp. 30 jaar. Zie 18 USC § 1028(b)(3) en (4).

¹⁷³ R. Binder & M.Gill, *Identity Theft and Fraud: Learning from the U.S.A.*, 2005, p. 9. www.perpetuitygroup.com. (Geraadpleegd: 16 juli 2007).

¹⁷⁴ The President's Identity Theft Task Force, *Combating Identity Theft, A Strategic Plan*, 2007, p. 53.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 9.

4.4. DEFINITIE 2: ‘FACTA/FCRA

De Fair and Accurate Credit Transaction Act (FACTA) uit 2003 wijzigde de Fair Credit Reporting Act (FCRA). Hierdoor werd in de FCRA de volgende globale omschrijving van identiteitsdiefstal opgenomen: ‘*a fraud committed using the identifying information of another person, subject to such further definition as the Commission may describe, by regulation*’.¹⁷⁶ Deze nadere definitie luidt als volgt:-

- (a) The term ‘identity theft’ means a fraud committed or attempted using the identifying information of another person without authority.
- (b) The term ‘identifying information’ means any name or number that may be used, alone or in conjunction with any other information, to identify a specific person, including any—
 - (1) Name, social security number, date of birth, official State or government issued driver’s license or identification number, alien registration number, government passport number, employer or taxpayer identification number;
 - (2) Unique biometric data, such as fingerprint, voice print, retina or iris image, or other unique physical representation;
 - (3) Unique electronic identification number, address, or routing code; or
 - (4) Telecommunication identifying information or access device (as defined in 18 U.S.C. 1029(e))

Analyse

De nadere omschrijving van identiteitsdiefstal in de Fair and Accurate Credit Transaction Act (FACTA) en de Fair Credit Reporting Act (FCRA) is globaal in vergelijking met de hierboven besproken definitie 1. Dit kan waarschijnlijk worden verklaard door het feit dat de eerste definitie een delictsomschrijving is, terwijl de FACTA/FCRA privaatrechtelijke wetten zijn. Hieronder worden de kenmerkende elementen van de omschrijving besproken.

Een ander persoon

In de omschrijving wordt evenals in omschrijving 1 ‘another person’ genoemd. Daarbij gaat het erom dat identificerende informatie van een ander persoon ‘*without authority*’ wordt gebruikt. In definitie 1 wordt gesproken van ‘*without lawful authority*’. Niet duidelijk is of aan deze verschillende aanduidingen een andere betekenis moet worden gehecht. Het is mogelijk dat ‘*without authority*’ ‘zonder toestemming’ omvat, maar ook ruimer is dan dat. Noch een fictieve persoon, noch het wijzigen van eigen gegevens lijken onder de definitie te vallen.

Identificatiemiddel en identiteit

In de omschrijving van de FACTA/FCRA wordt gesproken van identificerende informatie. Deze ‘*identifying information*’ komt overeen met de ‘*means of identification*’ uit omschrijving 1 en geeft dus dezelfde opvatting van identiteit weer.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Er wordt geen handeling met betrekking tot de identificatiemiddelen genoemd.

¹⁷⁶ De Commissie, waarnaar wordt verwezen is de Federal Trade Commission.

Vervolgedraging

De vervolgedraging bestaat uit het wederrechtelijk gebruiken van identificerende informatie van een ander persoon. De vervolgedraging hoeft niet te zijn voltooid. Een poging daartoe is voldoende. De vervolgedraging wordt aangeduid als fraude.

Horizontale verhouding

De omschrijving van de FACTA/FCRA heeft alleen betrekking op horizontale identiteitsfraude. Het is namelijk een privaatrechtelijke wet, die rechten geeft aan consumenten en verplichtingen oplegt aan financiële instellingen en '*credit reporting agencies*'.

Vergeleken met omschrijving 1 is omschrijving 2 minder ruim. Terwijl bij omschrijving 1 *bezit* van een identificatiemiddel met de *intentie* om vervolghandelingen te verrichten voldoende is voor identiteitsdiefstal, is bij omschrijving 2 het *gebruik* van identificatiemiddel voor tenminste *poging* tot de vervolgedraging fraude vereist. Deze beperktere reikwijdte van omschrijving 2 heeft te maken met een belangrijke doelstelling van de FACTA/FCRA: het geven van rechten aan personen van wie de identiteit is gecompromitteerd. Om deze personen rechten te geven, moeten zij als slachtoffers kunnen worden aangemerkt. Daarvoor moet ten minste gebruik zijn gemaakt van een identificatiemiddel en een begin van een frauduleuze gedraging zijn verricht.

Maatregelen

In deze paragraaf worden de maatregelen genoemd die in verband met omschrijving 2 in de FACTA/FCRA zijn genomen. Echter, voor zover deze maatregelen door de Federal Trade Commission worden uitgevoerd, worden deze in par. 4.18 genoemd. De maatregelen die in deze paragraaf worden besproken zijn juridisch van aard en hebben een preventief en reparatoir karakter.

De juridische maatregelen die een preventief karakter hebben, beogen de toegankelijkheid van identiteitsgegevens voor ongeautoriseerde derden terug te dringen. Zo eist de FACTA/FCRA van financiële instellingen dat zij richtlijnen, procedures en beleid ontwikkelen ter voorkoming van de identiteitsfraude. Daarnaast schrijft de FACTA voor dat nummers van creditcard- en debitcardrekeningen niet volledig op afschriften vermeld mogen worden. Verder vereist de wet dat er speciale verificatieprocedures worden toegepast als er een extra creditcard wordt aangevraagd of een adreswijziging wordt doorgegeven.

Hoewel de omschrijving in de FACTA/FCRA niet aangeeft dat identiteitsdiefstal kan bestaan uit het meerdere malen misbruiken van identificatiemiddelen van een ander over een langere periode, kan dit in de praktijk wel gebeuren. Er zijn daarom in de FACTA/FCRA maatregelen geïntroduceerd, die kunnen worden toegepast bij eerste aanwijzingen van identiteitsdiefstal. Deze maatregelen zijn bedoeld om het probleem van identiteitsdiefstal voor een specifieke slachtoffer beheersbaar te houden en om de gevolgen van identiteitsdiefstal te herstellen. Omdat het beheersbaar houden van het probleem niet strikt kan worden onderscheiden van het herstellen van de gevolgen, zal het voorkomen van verder escalatie – het beheersbaar houden - onder de noemer van juridische maatregelen met een reparatoir karakter worden behandeld. Allereerst heeft een slachtoffer van identiteitsfraude de bevoegdheid om een 'fraud alert' te plaatsen

op zijn kredietrapport.¹⁷⁷ Met behulp hiervan kan de consument aan een kredietverlener vragen geen nieuwe krediet verstrekken, zonder toestemming van genoemde consument. Hierdoor kan er een extra identiteitscontrole plaatsvinden, waardoor een voortzetting van identiteitsdiefstal kan worden tegengegaan.¹⁷⁸ In 2006 hebben 42% van de slachtoffers van identiteitsfraude contact opgenomen met een organisatie van kredietregistratie ofwel een ‘consumer reporting agency’ en aldaar een ‘fraud alert’ laten plaatsen.¹⁷⁹ Als tweede heeft een slachtoffer die via een ‘consumer reporting agency’ een ‘fraud alert’ heeft laten plaatsen recht op een gratis kredietrapport per jaar van kredietregistratiemaatschappijen. Hiermee kan een slachtoffer de ontwikkeling van een geval van identiteitsdiefstal in de gaten houden. Op grond van de FACTA/FCRA zijn instellingen verplicht aan klanten op hun verzoek informatie te verschaffen over mogelijke frauduleuze transacties, zodat de klanten zelf onderzoek kunnen verrichten. Ook heeft de klant in geval van identiteitsdiefstal recht op het blokkeren van informatie door instanties die de kredietwaardigheid registreren. Daarbij dienen de kredietregistratie instanties in geval van fraud alerts en een informatieblokkade deze informatie te delen, zodat het slachtoffer maar één registratie instelling hoeft te benaderen. De FCRA voorziet verder in civielrechtelijke acties voor een consument jegens een ieder die bewust of uit nalatigheid verplichtingen van de wet niet nakomt. De FACTA heeft de verjaring van deze actie verlengd tot 5 jaar nadat de identiteitsdiefstal is gepleegd, met de beperking van 2 jaar na ontdekking van de identiteitsdiefstal.

4.5. DEFINITIE 3: ‘IDAHO - FINANCIËLE IDENTITEITSDIEFSTAL’

Naast federale wetgeving is er op statelijk niveau wetgeving inzake identiteitsdiefstal. In deze en de volgende paragrafen zullen enkele statelijke delictsomschrijvingen worden besproken. Deze identiteitsgerelateerde delictsomschrijvingen worden ingedeeld in twee categorieën en worden onderscheiden door de verschillende strafbaar gestelde motieven. De eerste categorie betreft delictsomschrijvingen die identiteitsdiefstal beperken tot een financieel motief. In het kader hiervan wordt de definitie van Idaho besproken. De tweede categorie stelt tenminste twee soorten motieven strafbaar, waarvan één motief omschreven wordt met de open term ‘*any unlawful activity*’. Bij deze categorie worden de definities uit twee staten besproken. Het gaat om Arizona en Californië. Deze staten hebben een verschillend soort motief naast het motief van wederrechtelijkheid. Omdat zij ook op andere onderdelen verschillen, is het interessant om beide statelijke omschrijvingen te bekijken.

In Idaho Code §18-3126 wordt onder de benaming ‘*Misappropriation of personal identifying information*’ gesteld:-

It is unlawful for any person to obtain or record any personal identifying information of another person without the authorization of that person, with the intent that the

¹⁷⁷ De fraud alert is geregeld in de FACTA/FCRA, evenals de gratis kredietrapporten. Om voor deze voorzieningen in aanmerking te komen moet er sprake zijn van een slachtoffer in de zin van genoemde wetten. Daarvoor is de omschrijving van identiteitsdiefstal van belang. Deze is hiervoor onder ‘brede definities’ weergegeven.

¹⁷⁸ In een vroeg stadium kan een ‘initial fraud alert’ worden aangevraagd. Deze is voor 90 dagen geldig. Een ‘extended alert’ is 7 jaren geldig, maar kan slechts worden aangevraagd nadat een identity theft report is verkregen van een ‘law enforcement agency’.

¹⁷⁹ Zie het Rapport van de Identity Theft Data Clearing House over 2006: *Identity Theft Victim Complaint Data*, FTC, 2007.

information be used to obtain, or attempt to obtain, credit, money, goods or services, in the name of the other person without the consent of that other person.

Analyse

Zoals hierboven al blijkt wordt de wettelijke definitie niet als identiteitsdiefstal benoemd. De hiervoor weergegeven delictsomschrijving van Idaho maakt echter deel uit van meerdere bepalingen, die door de *Identity Theft Resource Center* eveneens gerekend worden tot wetgeving inzake identiteitsdiefstal.¹⁸⁰ Deze bepalingen betreffen allerlei bedrieglijke handelingen met betrekking tot een '*financial transaction card or number*' en betreffen ook het verkrijgen van identificatiemiddelen '*by false authority*'. Al deze bepalingen vallen onder het hoofdstuk '*False pretenses, cheats and misrepresentations*'¹⁸¹ Identiteitsdiefstal wordt dus niet direct als fraude benoemd, maar wordt in de sfeer van misleiding en bedrog geplaatst.

Opvallend is dat fraude met een Financial Transaction Card or Number afzonderlijk strafbaar is gesteld. In de Verenigde Staten is de kwalificatie van creditcardfraude als identiteitsdiefstal overstreden. Indien men deze vorm van fraude onder identiteitsdiefstal laat vallen, geldt het als de meest voorkomende vorm van identiteitsfraude.¹⁸² Idaho vindt het kennelijk zinnig om fraude met een creditcard(nummer) afzonderlijk strafbaar te stellen.

Het strafbaar feit zoals opgenomen in Idaho Code §18-3126 geldt als overtreding, tenzij de handelswaarde van de goederen meer dan 300 dollar betreft. In dat geval is het een misdrijf.¹⁸³ Het is niet duidelijk of het een doleus delict is. Er wordt wel een intentie vereist.

Persoon

In de omschrijving wordt een ander persoon genoemd wiens identiteit wordt gecompromitteerd. Het gaat dus niet om een fictieve persoon, noch om het wijzigen van eigen gegevens. Allereerst wordt vermeld dat het verkrijgen van identificatiemiddelen van die andere (bestaande) persoon 'zonder de autorisatie van die persoon' gebeurt en in de tweede plaats wordt aangegeven dat de intentie er is om die identificatiemiddelen in naam van die andere persoon te gebruiken, zonder diens toestemming. Het is niet duidelijk waarom er eerst van 'zonder autorisatie' en vervolgens van 'zonder toestemming' wordt gesproken. Wellicht ziet de eerste eis erop dat het op verzoek afstaan van identificatiemiddelen nog niet opgevat kan worden als een autorisatie om de identificatiemiddelen te gebruiken voor een ander doel, dan waarvoor het vrijwillig is afgegeven. Men kan hier denken aan het noteren van creditcardgegevens door een personeelslid in een winkel, met de intentie om deze te misbruiken, terwijl de creditcardgegevens door de creditcardhouder uitsluitend zijn afgestaan voor het kopen van een goed in die winkel.

Identificatiemiddelen en identiteit

Er wordt slechts gesproken van '*personal identifying information*'. Het wordt niet nader omschreven. Omdat allerlei bedrieglijke handelingen met Financial Transaction Card of Numbers afzonderlijk zijn strafbaar gesteld is het goed mogelijk dat deze er

¹⁸⁰ Zie <http://www.idtheftcenter.org/> (laatst geraadpleegd 9 juli 2007)

¹⁸¹ Zie Idaho Code, § 18-3124-3128.

¹⁸² Zie verder hieronder in § 3.8.

¹⁸³ Aldus Idaho Code §18-3128.

niet onder vallen. Uit de definitie blijkt verder niet wat met ‘identiteit’ wordt bedoeld. Daarvoor is de omschrijving te summier.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

De gedraging met betrekking tot de personal identifying information is het verkrijgen of het vastleggen. Opzet met betrekking tot de gedraging is geen bestanddeel.

Vervolggedraging

De vervolggedraging hoeft niet te zijn voltooid. Het is voldoende dat er de intentie is om een vervolggedraging te plegen om een poging daartoe te doen. Omdat de intentie tot vervolghandelingen genoeg is om onder de omschrijving te vallen, kan men dit ook als motief van de identiteitsfraude opvatten. Dit motief ligt in de financiële sfeer. Het gaat om het zonder toestemming verkrijgen van krediet, geld, goederen of diensten. De vervolggedragingen zullen vanwege het ontbreken van toestemming wederrechtelijk zijn en tevens neerkomen op strafbare feiten, ook al worden deze zo niet aangeduid.

Horizontale en verticale fraude

Waarschijnlijk valt horizontale identiteitsfraude onder de omschrijving; krediet, geld, goederen of diensten vallen daar onder. Onduidelijk is of verticale identiteitsfraude ook wordt bestreken. Uitkeringen of subsidies worden bijvoorbeeld niet genoemd.

4.6. DEFINITIE 4: ‘ARIZONA - ANY UNLAWFUL PURPOSE & ECONOMIC LOSS’

In Arizona wordt onder de benaming ‘*Taking identity of another person or entity*’ verstaan:-

A person commits taking the identity of another person or entity if the person knowingly takes, purchases, manufactures, records, possesses or uses any personal identifying information or entity identifying information of another person or entity, including a real or fictitious person or entity, without the consent of that other person or entity, with the intent to obtain or use the other person's or entity's identity for any unlawful purpose or to cause loss to a person or entity whether or not the person or entity actually suffers any economic loss as a result of the offense.

Analyse

Ook hier wordt een afwijkende benaming gehanteerd: *Taking identity of another person or identity*. Deze bepaling is niet van toepassing op personen jonger dan 21 jaar, die de delictsomschrijving vervullen, teneinde goederen (alcohol en tabak) en toegang tot een plaats te krijgen, waarvoor een leeftijdsgrens geldt.

Een persoon

Opvallend is dat niet alleen de identiteit van een andere persoon kan worden gecompromitteerd, maar ook die van een entiteit. Bovendien gaat het daarbij niet alleen om een reëel bestaande maar ook om een fictieve persoon of entiteit. De identificatiemiddelen moeten zonder toestemming van de persoon of identiteit worden verkregen.

Identificatiemiddel en identiteit

Het identificatiemiddel wordt aangeduid als elke persoonlijke of entiteit identificerende informatie. Het woord ‘elke’ duidt erop dat het manipuleren van één gegeven voldoende is. De identificerende informatie wordt niet nader toegelicht en geeft ook geen nader inzicht in de betekenis van identiteit.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Er worden meerdere handelingen genoemd in verband met elk identificatiemiddel. Een opvallende gedraging is het fabriceren (to manufacture) van elk identificerende informatie. Het gaat hier waarschijnlijk om het fabriceren van een fictieve identiteit. Verder wordt vereist dat die handelingen ‘*knowingly*’ zijn, waarmee een bewust-zijnsgraad wordt geïmpliceerd.

Vervolggedraging

Er is geen voltooide vervolggedraging nodig. Voldoende is dat de intentie gericht is op het verkrijgen of gebruiken van eens anders identiteit voor een wederrechtelijk doel of om verlies aan een persoon of entiteit toe te brengen, hoewel dat verlies zich niet als gevolg van de wederrechtelijke gedraging hoeft te realiseren.

De vermelde doelen van de vervolghandelingen (verkrijgen of gebruiken van eens anders identiteit) zijn ongelijksoortig van aard. Naast de open term ‘wederrechtelijk doel’, die zowel strafbare als niet strafbare feiten kan omvatten, staat de meer afgebakende zinsnede van ‘het toebrengen van verlies’. Aan deze laatste zinsnede wordt ogenschijnlijk overbodig toegevoegd dat het verlies zich niet hoeft te concretiseren. Dit lijkt overbodig omdat intentie alleen al voldoende is. Toch kan men in de toevoeging lezen dat de belangen van een persoon of entiteit wiens identiteit wordt gecompromitteerd alleen al daarom beschermenswaardig wordt bevonden, ongeacht of zo’n persoon of entiteit hierdoor financieel nadeel lijdt.

Horizontale en verticale verhouding

Omdat in de delictsomschrijving gerefereerd wordt aan ‘elk wederrechtelijk doel’ zal de omschrijving ook verticale identiteitsfraude kunnen betreffen. Het onderdeel waarin gerefereerd wordt aan verlies, is goed te situeren in horizontale verhoudingen. Verlies zal immers veelal op de consumenten- en handelsmarkt plaats hebben.

4.7. DEFINITIE 5: ‘CALIFORNIË - ANY UNLAWFUL PURPOSE & INTENT TO DEFRAUD’

In Californië wordt in artikel 530.5 Penal Code zowel ‘any unlawful purpose’, als ‘defraud’ als motief onderscheiden. Er zullen bij wijze van voorbeeld enkele onderdelen uit deze strafbepaling worden gelicht, hoewel ook andere onderdelen relevant zijn.¹⁸⁴ In art. 530.5(a) gaat het om het motief van wederrechtelijkheid:-

¹⁸⁴ Zie bijvoorbeeld: Cal.Pen.Code 530.5. (c)(2) en (c)(3) die in verband met het fraudemotief afzonderlijk recidive strafbaar stelt, evenals het geval dat van 10 of meer personen de identiteitsgegevens in bezit zijn. De artikelen 530.5. (d)(1) en (d)(2) stellen andere gedragingen strafbaar met betrekking tot beide motieven. (2)(f) sluit de aansprakelijkheid van een computer dienst of software provider uit, tenzij deze gedragingen pleegt met betrekking tot persoonlijke informatie met de intentie om fraude te plegen. Art. 530.5(b) wordt hieronder weergegeven in §3.15 (maatregelen).

Every person who wilfully obtains personal information, as defined in subdivision (b) of Section 530.55, of another person, and uses that information for any unlawful purpose, including to obtain, or attempt to obtain, credit, goods, services, real property, or medical information without the consent of that person (...).

Art. 530.5 (c)(1) betreft het motief van fraude:-

Every person who, with the intent to defraud, acquires, or retains possession of the personal identifying information, as defined in subdivision (b) of Section 530.55, of another person (...).

In 530-55 wordt omschreven wat de betekenis is van ‘*person*’ en ‘*personal identifying information*’:-

(a) For purposes of this chapter, ‘person’ means a natural person, living or deceased, firm, association, organization, partnership, business trust, company, corporation, limited liability company, or public entity, or any other legal entity.

(b) For purposes of this chapter, ‘personal identifying information’ means any name, address, telephone number, health insurance number, taxpayer identification number, school identification number, state or federal driver's license, or identification number, social security number, place of employment, employee identification number, professional or occupational number, mother's maiden name, demand deposit account number, savings account number, checking account number, PIN (personal identification number) or password, alien registration number, government passport number, date of birth, unique biometric data including fingerprint, facial scan identifiers, voiceprint, retina or iris image, or other unique physical representation, unique electronic data including information identification number assigned to the person, address or routing code, telecommunication identifying information or access device, information contained in a birth or death certificate, or credit card number of an individual person, or an equivalent form of identification.

Analyse

Bovenstaand deel van art. 530 maakt deel uit van de sectie die de artikelen 528 tot 539 omvat. Deze gehele sectie stelt een grote variëteit aan gedragingen strafbaar in de sfeer van valsheid (in geschifte), oplichting en flessentrekkerij. Vermeldenswaardig is de strafbaarstelling van het zich valselijk voordoen als een ander, hetgeen in art. 529 en 530 zowel diens persoonlijke als officiële hoedanigheid kan betreffen. Hoewel de hele sectie en dus ook het zich valselijk voordoen als een ander, volgens het Identity Theft Center behoort tot wetgeving inzake identiteitsdiefstal, lijkt een beperktere definiëring meer in de lijn van de hierboven reeds besproken definitie in wetgeving. Daarin speelt impliciet een rol het zich voordoen als een ander, althans de intentie daartoe, maar belangrijker is dat dat gebeurt met behulp van identificatiemiddelen van een ander: doorgaans aangeduid als ‘*means of identification*’ of ‘*personal identifying information*’. Het ligt dus voor de hand om de kwalificatie van identiteitsdiefstal te beperken tot art. 530.5. Verder: 530.5(a) is duidelijk een opzettelijk, gezien de term ‘willfully’, 530(c)(1).

Een persoon

Blijkens art. 530-55(a) California Penal Code vallen onder het begrip persoon niet alleen natuurlijke personen, maar tal van organisaties, zelfs een ‘public entity’ en verder ‘*any other legal entity*’. Een natuurlijk persoon kan ook een overleden persoon zijn. Een persoon is dus ruimer dan een concreet bestaande (levende) persoon, maar omvat niet (expliciet) een fictief persoon. Het ‘zonder toestemming’ verkrijgen van

persoonlijke informatie is geen bestanddeel van de delictsomschrijving. Wel is in 530.5(a) het ‘zonder toestemming’ gebruiken van die informatie vereist.

Identificatiemiddel en identiteit

In de omschrijving van ‘*personal identifying information*’ in art. 530-55(b) zijn de categorieën identifiers te herkennen die ook in de federale wetgeving zijn opgenomen.¹⁸⁵ Er zijn enkele andere gegevens dan in federale wetgeving genoemd, zoals ‘*health insurance number*, ‘*place of employment*’ en ‘*mother’s maiden name*’. De opsomming wordt besloten met de open categorie ‘*an equivalent form of identification*’.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

De gedragingen in verband met de identificatiemiddelen zijn globaal omschreven. In art. 530.5(a) gaat het om het opzettelijk (wilfully) verkrijgen. In 530.5(c) zijn de gedragingen: het verwerven en in bezit houden.

Vervolggedraging

In de (eerste) omschrijving van 530.5(a) moet er sprake zijn van het gebruiken van de persoonlijke informatie. Er moet dus iets gedaan worden met een identificatiemiddel. Het gebruiken van de persoonlijke informatie moet gebeuren met een wederrechtelijk doel. Anders dan in omschrijving 4 van Arizona, waar financiële motieven naast ‘any unlawful purpose’ worden genoemd, worden in de eerste omschrijving uit Californië financiële motieven evenals het motief om medische informatie te verkrijgen onder ‘any unlawful purpose’ geschaard. De gedraging ‘gebruiken’ hoeft niet tot een resultaat te leiden. Het gebruiken dient om, onder meer, krediet, goederen etc. te verkrijgen, maar een poging is ook voldoende. In de (tweede) omschrijving van 530.5(c)(1) wordt geen concrete vervolggedraging genoemd. Voldoende is dat er een intentie is tot een vervolggedraging, hetgeen omschreven wordt als fraude.

Horizontale en verticale verhouding

Omdat er in 530.5(a) gesproken wordt van enig wederrechtelijk doel, kan er sprake zijn van verticale identiteitsfraude. De nadere specificatie van enig wederrechtelijk doel met financiële motieven duidt eveneens op horizontale identiteitsfraude. Niet duidelijk is of het fraudemotief in 530.5(1)(c) zowel horizontale als verticale identiteitsfraude omvat.

Kwantitatieve gegevens

De beschikbare cijfers van het aantal gevallen van identiteitsfraude in de hierboven besproken staten hangen niet direct samen met de weergegeven omschrijvingen. Zij zijn gebaseerd op onderzoek naar klachten van slachtoffers van identiteitsfraude over 2006.¹⁸⁶ Zoals eerder vermeld hebben in dat jaar 62% van de slachtoffers geen aangifte gedaan bij de politie. Deze cijfers worden elk jaar door de Federal Trade Commission (FTC) verzameld. Daaruit blijkt dat Arizona op de eerste en Californië op de derde plaats staat wat betreft het aantal slachtoffers per 100.000 inwoners. Idaho volgt op de achtendertigste plaats. De eerste twee genoemde staten vallen in de

¹⁸⁵ Zie de omschrijvingen 1 en 2.

¹⁸⁶ The Identity Theft Data Clearinghouse, Identity Theft Victim Complaint Data 2006, FTC, 2007: <http://www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/downloads/CY2006/statemap.pdf>. (Geraadpleegd: 25 juni 2007.)

hoogste en Idaho in de laagste categorie van de drie categorieën met betrekking tot het aantal slachtoffers per 100.000 inwoners: meer dan 80, 60-80 en minder dan 60.

Schema 1: slachtoffers in de drie besproken staten: Arizona, Californie en Idaho

Staat	Slachtoffers per 100.00 inwoners	Aantal slachtoffers
Arizona	147.8	9,133
Californië	113.5	41,396
Idaho	49.0	719

Maatregelen

Veel staten hebben strafverzwarende omstandigheden of kennen verschillende varianten van het delict identiteitsfraude. In Californië ontbreken deze juridische maatregelen van repressieve aard evenmin.¹⁸⁷ Interessanter is echter dat Californië specifieke slachtofferrechten kent. Deze kunnen worden aangemerkt als juridische maatregelen met een reparatoir karakter. Deze maatregelen omvatten in de eerste plaats ondersteuning van initiatieven van het slachtoffer om identiteitsfraude op te sporen en in de tweede plaats maatregelen om te voorkomen dat een slachtoffer van identiteitsfraude als dader van strafbare feiten wordt aangemerkt.

Onder het eerste soort maatregel valt het recht van een vermoedelijke slachtoffer om een opsporingsonderzoek te initiëren, door contact op te nemen met de lokale politie, die een rapport moet opmaken en een kopie ervan aan het slachtoffer moet geven.¹⁸⁸ Dit rapport heeft niet alleen strafrechtelijke betekenis. Met de kopie van het politierapport kunnen slachtoffers informatie blokkeren op hun kredietwaardigheidsrapport. Deblokking vindt alleen plaats in geval van vergissing of fraude.¹⁸⁹ Ook hebben slachtoffers met een politierapport recht op een kopie van een kredietaanvraag die zonder hun toestemming en in hun naam is gedaan.¹⁹⁰ Het Ministerie van justitie is tenslotte verplicht om een database van slachtoffers bij te houden. De identiteitsgegevens van het slachtoffer, waaronder haar vingerafdrukken, komen in het databestand. Het slachtoffer (en de door haar geautoriseerde personen) heeft toegang tot het bestand.¹⁹¹ Hiermee kan het slachtoffer bij arrestaties aantonen, dat zij niet als verdachte dient te worden aangemerkt.

Onder het tweede soort maatregel valt een procedure om een rechterlijke verklaring van onschuld te verkrijgen. Hiermee kunnen politie- en justitiedossiers worden verwijderd, verzegeld of gelabeld ten einde bekend te maken dat de gegevens daarin

¹⁸⁷ Zie noot 39. Daarnaast bevat Cal.Pen.Code 182(a)(6) een strafverzwaring in geval van samenzwering om identiteitsdiefstal te plegen.

¹⁸⁸ Zie Cal.Pen.Code 530.6(a).

¹⁸⁹ Evenals in het geval dat 'the consumer knowingly possesses the goods or services because the transaction(s) were blocked'. Cal. Civ.Code § 1785.16(k). Door Patrikos wordt opgemerkt dat de verificatie of het hier werkelijk een slachtoffer betreft, beter zou moeten gebeuren, omdat anders het risico bestaat dat het fraude in de hand werkt. Het is immers heel goed mogelijk dat een persoon eerst goederen bestelt en vervolgens bij een claim van de kredietinstansie meldt dat er sprake was van identiteitsdiefstal. C. Patrikos, t.a.p., p.1151.

¹⁹⁰ Cal.Pen.Code § 530.8.

¹⁹¹ Cal.Pen.Code § 530.7

niet de identiteit van het slachtoffer betreffen. Deze beslissing kan echter worden teruggedraaid indien blijkt dat fraude of misleiding in het spel is.¹⁹²

4.8. KWANTITATIEVE GEGEVENS (GEHELE VS)

Deze gegevens hebben betrekking op de frequentie van identiteitsfraude als op de schade die het berokkent en andere kosten die het met zich meebrengt.

Frequentie van identiteitsfraude

In de literatuur wordt regelmatig identiteitsdiefstal omschreven als de snelst groeiende vorm van criminaliteit. De laatste drie jaar zijn de cijfers van het aantal klachten over identiteitsdiefstal echter behoorlijk constant. De FTC vermeldt de volgende cijfers: 246,882 (2004), 255,613 (2005) en 246,035 (2006). Er is zelfs een lichte daling van het percentage klachten over identiteitsdiefstal ten opzichte van het geheel van klachten over fraude. Het percentage klachten over identiteitsfraude daalt van 38% in 2004 tot 36% in 2006.¹⁹³

De FTC geeft op basis van het aantal klachten over identiteitsfraude ook percentages over het voorkomen van de verschillende verschijningsvormen van identiteitsfraude. Hieronder volgt het percentage klachten voor de gehele Verenigde Staten over de jaren 2004, 2005 en 2006, aangevuld met de percentages van de hiervoor besproken staten in 2006.

Schema 2: Percentages van verschijningsvormen van identiteitsfraude

	2004	2005	2006	Idaho	Arizona	Californië
Totaal Identiteitsfraude	246.882	255.613	246.035	718	9.113	41.396
1. Credit Card Fraud	28%	26%	25%	20%	15%	25%
2. Phone or Utilities Fraud	19%	18%	16%	16%	11%	16%
3. Bank Fraud	18%	18%	16%	18%	13%	17%
4. Employment-Related Fraud	13%	12%	14%	13%	39%	17%
5. Government Documents or Benefits Fraud	8%	9%	10%	8%	6%	8%
6. Loan Fraud	5%	5%	5%	5%	4%	5%
7. Other Identity Theft	22%	25%	24%	30%	22%	24%
8. Attempted Identity Theft	6%	6%	6%	6%	4%	6%

Opvallend aan de cijfers van de Verenigde Staten als geheel is het hoge percentage van de categorieën 1 en 7: ‘*Credit Card Fraud*’ en ‘*Other Identity Theft*’, die samen bijna de helft van de verschijningsvormen vormen. De eerstgenoemde categorie (1) (creditcardfraude) bevat twee grote onderverdelingen: New Accounts (15,2% in 2006)

¹⁹² Cal.Penal Code § 530.6(b) e.v. Zie ook § 530.5(b) waarvoor geen aparte procedure is vereist: In any case in which a person wilfully obtains personal identifying information of another person, uses that information to commit a crime in addition to a violation of subdivision (a), and is convicted of that crime, the court records shall reflect that the person whose identity was falsely used to commit the crime did not commit the crime.

¹⁹³ Identity Theft Victim Complaint Data, January 1-December 31 2006, FTC, Washington D.C. te vinden op: <http://www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/reference-desk/state-data.html> (Geraadpleegd: 10 juli 2007)

en Existing Accounts (10,7%). Laatstgenoemde categorie (7) (overige identiteitsdiefstal) omvat in 2006 12% onduidelijke klachten en 4,6% klachten van diverse aard en omvat verder alleen de nog enigszins substantiële categorieën 'internet/email (2,2% in 2006), het ontduiken van wetgeving (2,1% in 2006) en medische identiteitsfraude (1,9%). Onder (3) Bank Fraud vallen Elektronische Fund Transfer, Existing Accounts, New Accounts en Unspecified. Eerstgenoemde categorie is toegenomen (van 6,6% in 2004 naar 8,0% in 2006), terwijl de tweede categorie juist is afgenomen (van 8,5% naar 5,8%). Employment –Related Fraud wordt niet nader uitgesplitst. Van de (5) Government Documents or Benefits vormt belastingfraude de grootste (en groeiende) verschijningsvorm van identiteitsfraude. In 2004 vormde belastingfraude 3,9% van identiteitsfraude, in 2006 is dat: 6,2%.

Deze cijfers maken duidelijk dat voor de Verenigde Staten als geheel identiteitsfraude vooral van financiële aard is en met name plaats heeft in horizontale verhoudingen. Toch dient men te bedenken dat deze cijfers gebaseerd zijn op klachten die de FTC van consumenten heeft ontvangen. Buiten de cijfers van de FTC vallen dan ook vormen van identiteitsfraude, waarbij een consument geen slachtoffer was, hetgeen zich bijvoorbeeld kan voordoen in geval van een fictieve identiteit of bij medewerking van degene wiens identificatiemiddelen worden gebruikt, zoals bij identiteitsfraude in de strafrechtsketen. Verder is het goed mogelijk dat juist die klachten bij de FTC terecht komen, waarvan de consument denkt dat het indienen van een klacht bijdraagt aan de oplossing. De percentages van de weergegeven staten geven aan dat er substantiële verschillen tussen staten kunnen zijn wat betreft het voorkomen van bepaalde verschijningsvormen. In dit geval is het percentage van 39% (4) 'Employment related fraud' in Arizona opmerkelijk afwijkend ten opzichte van de andere genoemde staten en de Verenigde Staten als geheel.

Omvang van de schade van identiteitsfraude

In de inleiding is reeds gesteld dat de financiële schade voor consumenten en bedrijfsleven geschat wordt op bijna 50 miljard dollar per jaar, hetgeen neerkomt op een gemiddelde kostenpost van \$4,800 per slachtoffer. Slachtoffers hoeven dit niet geheel zelf te dragen, omdat zij in veel gevallen slechts voor een beperkt bedrag aansprakelijk zijn. De meeste kosten worden door financiële en kredietinstellingen gedragen, die dit echter ook weer doorberekenen aan consumenten. De directe financiële kosten voor slachtoffers wordt geschat op \$500 en de \$1200 als er een nieuwe rekening werd geopend.¹⁹⁴ Afgezien wellicht van de directe financiële schade die slachtoffers lijden, is het lastig om het totale kostenbedrag dat identiteitsfraude met zich meebrengt, op een goede manier vast te stellen.

Dit hangt allereerst samen met de definiëring van het probleem. Zo wordt de kostenberekening van creditcardmaatschappijen beïnvloed door een beperkte definitie van identiteitsdiefstal.¹⁹⁵ Verder is de bepaling van wat onder kosten moet worden verstaan niet gemakkelijk. Newman & McNally onderscheiden allereerst financiële kosten voor het bedrijfsleven, maar menen dat naast 'harde' kosten, die gemakkelijk te berekenen zijn, zoals de te verwachten investering in een softwareprogramma om identiteitsfraude op te sporen, er ook 'softe' kosten zijn, die moeilijker vast zijn te stellen, zoals managementkosten. In de tweede plaats noemen zij financiële kosten van het strafrechtelijk apparaat, maar hier wrekt zich dat identiteitsfraude niet

¹⁹⁴ Synovate, Federal Trade Commission- *Identity theft survey report*, 2003, p. 6

¹⁹⁵ Newman & McNally, t.a.p., p. 31.

afzonderlijk wordt geregistreerd, maar bijvoorbeeld onder financiële delicten. De bedragen die door diverse federale instellingen worden aangeleverd zijn ongelijksoortig en bestrijken niet het gehele kostenspectrum. Er komt in ieder geval volgens Newman & McNally geen goed beeld uit naar voren wat de kosten voor de overheid zijn.¹⁹⁶ In de derde plaats hebben slachtoffers van identiteitsfraude vaak veel niet-financiële kosten. Daarbij gaat het om de tijd en moeite die het kost om de problemen op te lossen, die door de identiteitsfraude zijn ontstaan, alsmede emotionele problemen en de kosten die eruit bestaan dat er geen lening kan worden gesloten, geen baan te krijgen is etc., zolang de gevolgen van identiteitsfraude niet zijn hersteld.¹⁹⁷ In de vierde plaats zijn maatschappelijke kosten van identiteitsdiefstal vaak niet goed te calculeren. Het gaat hier bijvoorbeeld om waarden als veiligheid en vertrouwen.¹⁹⁸

4.9. OVERIGE MAATREGELEN

Hierboven zijn maatregelen genoemd die specifiek voortvloeien uit de betreffende omschrijving. Er zijn echter ook genomen en voorgenomen maatregelen, die niet speciaal voortvloeien uit een bepaalde omschrijving. Deze worden hier kort genoemd.

- Preventieve maatregelen van informatieve aard

Allereerst is er voorlichting aan de consument om voorzichtig om te gaan met identiteitsgegevens. De Federal Trade Commission (FTC) vervult hierin een belangrijke taak. Zij heeft hiervoor een website en voorlichtingsmateriaal ontwikkeld. In de tweede plaats wil men de maatregelen ter beveiliging van identiteitsgegevens versterken evenals de maatregelen ter verbetering van de authenticatie van personen. In dit verband kunnen diverse voorstellen uit het recente strategische plan van de President's Identity Theft Task Force worden genoemd, zoals:-

- Het terugdringen van het onnodig gebruik van Social Security Numbers (SSN's) door de publieke sector en het registeren van het gebruik van SSN's door de private sector;
- Het trainen van organisaties en bedrijven over de beveiliging van databestanden
- Het ontwikkelen en promoten van betere manieren om de identiteit van personen vast te stellen (authenticatie).¹⁹⁹

- Preventieve maatregelen van technologische aard

Na de aanslagen van 9/11 is er meer oog voor de ontwikkeling van technisch hoogwaardige identiteitsbewijzen, waaronder de toepassing van biometrische gegevens. Deze richten zich echter vooral op de identiteitscontroles van buitenlanders die toegang tot de Verenigde Staten willen krijgen.²⁰⁰

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 33.

¹⁹⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze niet-financiële kosten, o.a. Newman & McNally, t.a.p., p. 34-37.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 37-38.

¹⁹⁹ The President's Identity Theft Task Force, Combating Identity Theft, A Strategic Plan, 2007, p. 4-6.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 27 Er is ook een voorstel geweest in het kader van de FACTA om de Secretary of Treasury de opdracht te geven om te bestuderen of het gebruik van biometrie of gelijkwaardige technologieën bruikbaar zijn voor het terugdringen van identiteitsdiefstal in het kader van financiële transacties. *Ibidem*, p. 28.

- Preventieve maatregelen van juridische aard

Vaak wordt in samenhang met de FACTA/FCRA de *Gramm-Leach-Bliley Act* genoemd. Deze wet vult de FACTA/FCRA aan, allereerst met juridische maatregelen met een preventief karakter speciaal voor banken en in de tweede plaats met een speciaal toezichthoudend orgaan: de Office of Comptroller of Currency (OCC). Banken zijn verplicht om veiligheidsprogramma's te implementeren, waaronder responsprogramma's om ongeautoriseerde toegang tot informatie aan te pakken. Bovendien zijn banken verplicht om klanten op de hoogte te stellen van het kraken van gevoelige klantinformatie. De OCC kan bestuurlijke boeten opleggen als banken in de naleving van hun verplichtingen tekortschieten.

- Maatregelen met een reparatoir karakter

Naast de reeds in 3.8 in verband met de in de FACTA/FCRA genoemde juridische maatregelen met een reparatoir karakter, kan hier worden gewezen op de taken van de FTC. Deze taken liggen in de sfeer van registratie van klachten van slachtoffers, het geven van voorlichting en het doorverwijzen van klachten over identiteitsdiefstal naar 'consumer reporting agencies' en handhavingsorganen ten einde rechtshandhaving mogelijk te maken. Op grond van deze taken heeft de FTC onder meer een stappenplan ontwikkeld ten behoeve van slachtoffers, om de vermelding van strafbare feiten te doen verwijderen bij kredietregistratiemaatschappijen. Ook heeft de FTC een centrale database ontwikkeld, die toegankelijk is voor de politie en waarvan de informatie soms gedeeld kan worden met kredietverlenende instanties teneinde fraude te voorkomen en kredietrapporten te corrigeren.²⁰¹ Een nieuwe procedure die vooralsnog alleen in diverse staten is ingevoerd, is de 'credit freeze'. Deze procedure houdt in dat de kredietwaardigheidsrapporten niet kunnen worden ingezien door derden, waardoor het verlenen van nieuw krediet (aan het slachtoffer van identiteitsfraude, maar ook de identiteitsfraudeur) wordt tegengehouden. Hier kan ook de beperking van de aansprakelijkheid van de creditcardhouder worden genoemd. Als zij direct na de ontdekking van verlies of diefstal de creditcardmaatschappij hiervan op de hoogte stelt is ze voor hooguit \$ 50 aansprakelijk. Deze reeds genomen maatregelen worden in het eerder genoemde strategische plan aangevuld, met de aanbeveling om in de strafrechtelijke schadevergoedingsregelingen de tijd, die slachtoffers kwijt zijn geweest met het herstel van de gevolgen van identiteitsfraude, als schade in aanmerking te nemen. Ook wordt het voorstel gedaan om te beoordelen of aan slachtoffers een identificatiedocument voor authenticatiedoeleinden kan worden versterkt.²⁰²

- Maatregelen in de sfeer van coördinatie

In het strategisch plan wordt allereerst voorgesteld om de coördinatie en het delen van informatie tussen handhavingsorganen onderling en tussen de publieke en private sector te verbeteren. In de tweede plaats wordt afstemming met andere landen voorgesteld. Zo wordt onder andere de aanbeveling gedaan om andere landen te stimuleren om identiteitsdiefstal strafbaar te stellen.²⁰³

²⁰¹ Zie: www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/ (laatst geraadpleegd 10 juli 2007)

²⁰² The President's Identity Theft Task Force, t.a.p., p. 7.

²⁰³ *Ibid.*, p.8.

DEEL II

OMSCHRIJVINGEN UIT DE WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

De omschrijvingen van identiteitsdiefstal of identiteitsfraude in de wetenschappelijke literatuur zijn doorgaans minder nauwkeurig dan de hiervoor besproken wettelijke omschrijvingen. Veelal verwijzen auteurs naar één of enkele aspecten van identiteitsfraude, zoals de methoden, fasen, motieven of verschijningsvormen van identiteitsfraude en/of de gevolgen voor het slachtoffer. Deze omschrijvingen zijn daardoor wel concreet. Vaak zijn de omschrijvingen echter ook globaal. Daardoor hebben de omschrijvingen doorgaans meer een indicatief karakter dan het karakter van een definitie. Een voorbeeld hiervan zijn de volgende twee omschrijvingen die door Smith op verschillende plaatsen op één pagina worden genoemd. Identiteitsdiefstal is volgens deze auteur aan de orde:²⁰⁴

Where one person assumes the identity of another by stealing personally identifiable information (P.I.I.) such as credit card or social security numbers. [...] Where one individual assumes the identity of another to commit fraud.

De eerste omschrijving noemt (alleen) het stelen van identificatiemiddelen en geeft slechts een indicatie ('*such as*') van dergelijke identificatiemiddelen. Er wordt in de eerste omschrijving niet genoemd wat het motief van de 'identiteitsdief' is van het zich voordoen als een ander. Dat gebeurt wel in de tweede globale omschrijving: het gaat om het zich voordoen als een ander om fraude te plegen. Deze twee omschrijvingen geven in samenhang een redelijk beeld van de visie van de auteur op identiteitsdiefstal of identiteitsfraude.

De gevonden omschrijvingen in de literatuur worden dan ook vaak gegeven om een bepaald probleem te signaleren of om een oplossing aan te dragen. Er is geen wetenschappelijke literatuur gevonden, die het begrip identiteitsfraude uitsluitend analytisch benadert.

Hieronder worden enkele omschrijvingen gegeven en geanalyseerd. Sommige daarvan zijn reeds in par. 4.2 aangestipt, vanwege de kritiek die de auteurs hebben op de benaming of de reikwijdte van het begrip 'identity theft'. Begonnen wordt met een viertal deelomschrijvingen van financiële identiteitsfraude door Cheney. Deze omschrijvingen zijn behulpzaam voor het categoriseren van andere omschrijvingen in de literatuur. Als in de literatuur expliciet aangegeven wordt dat het gaat om deelomschrijvingen, wordt dit hieronder aangeduid met een cijfer-letter combinatie, te beginnen met 6a-6d.

4.10. DEFINITIE 6: 'VIER TYPEN VAN IDENTITEITSFRAUDE (CHENEY)'

Cheney stelt voor om de brede omschrijvingen van identiteitsdiefstal, zoals opgenomen in de ITADA en de FACTA en hierboven weergegeven in de paragrafen 4.3. en 4.4. als omschrijving 1 en 2, voor zover het financiële fraude betreft, op te splitsen in vier typen van identiteitsdiefstal. Zij stelt dit voor om zodoende meer

²⁰⁴ M.S. Smith, Identity Theft: The Internet Connection, *Congressional Research Service*, te vinden op: <http://fpc.state.gov/documents/organization/> (laatst geraadpleegd 10 juli 2007)

effectieve oplossingen ter bestrijding van de diverse vormen te ontwikkelen. Zij onderscheidt:-

- Fictitious identity fraud,
- Payment card fraud,
- Account takeover fraud, en
- True name fraud.

Deze vormen van financiële identiteitsfraude nemen, gelet op de gevolgen voor een slachtoffer, in ernst toe. Deze vormen worden achtereenvolgens behandeld.

DEFINITIE 6A: 'FICTITIOUS IDENTITY FRAUD'

Fictitious identity fraud omschrijft Cheney als:-²⁰⁵

(...) a financial crime in which pieces of real data, from one or more consumers, are combined with made-up information to fabricate an identity that does not belong to any real person.

Analyse

Een persoon

Cheney is de enige auteur die meent dat onder omschrijving 1 en 2 ook fictieve identiteitsfraude valt. Dat kan worden verklaard uit haar omschrijving. Er wordt in haar omschrijving één of meer (reëel bestaande) personen genoemd van wie de (echte) identiteitsgegevens worden gemanipuleerd. Zolang er tenminste één identificatiemiddel van een werkelijk bestaande persoon wordt gemanipuleerd, dan valt dat onder de omschrijvingen 1 en 2. Iets anders is of de persoon wiens identificatiemiddel gebruikt wordt, als slachtoffer in beeld komt. Dat zal niet het geval zijn als de gefabriceerde identiteit niet herleid kan worden tot zo'n persoon.

Identificatiemiddelen en identiteit

De identificatiemiddelen worden aangeduid als (stukjes van echte) gegevens en als informatie. Uit de omschrijving blijkt dat identiteit context-afhankelijk is en niet te herleiden hoeft te zijn tot een bestaande persoon. Het blijkt dus mogelijk om een uitsluitend administratieve identiteit te fabriceren.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

De handeling in verband met identificatiemiddelen wordt aangeduid met het combineren met verzonden informatie om een (fictieve) identiteit te fabriceren.

Vervolgedraging

De vervolgedraging is een financieel delict. Er wordt waarschijnlijk uitgegaan van een voltooid delict.

Horizontale verhouding

Ook al sluit de omschrijving fictieve identiteitsfraude in verticale verhoudingen niet uit, uit de aanduiding in de omschrijving van consumenten en uit de context van de

²⁰⁵ J.S.Cheney, 'Identity Theft: Do Definitions Still Matter?', Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2005, p. 5.

omschrijving, blijkt de omschrijving horizontale identiteitsfraude op het oog te hebben.

Cijfers en maatregelen

Cheney merkt op dat er weinig cijfers met betrekking tot deze vorm van identiteitsdiefstal zijn en dat de schattingen hoogst onbetrouwbaar zijn. Desondanks haalt zij een bedrijf aan dat gespecialiseerd is in identiteitsdiefstal, dat de frequentie van fictitious identity fraud hoog inschat. Het zou zo'n 88 procent van alle identiteitsfraudegevallen betreffen en zo'n 73% van het verlies van Amerikaanse bedrijven veroorzaken.

Er worden twee maatregelen voorgesteld, die beide preventief van aard zijn. Naast het attenderen van consumenten op betere bescherming van hun persoonsgegevens wordt genoemd: verbetering van de controle door kredietverstrekkers van aanvragen om leningen, vooral van individuen met een dossier met een summiere betalingsgeschiedenis.²⁰⁶

DEFINITIE 6B: 'PAYMENT CARD FRAUD'

Payment card fraud wordt omschreven als:-

Payment card fraud (payment fraud) is committed when thieves steal payment cards or the account numbers (i.e. credit or debit card account numbers) of existing financial accounts and use them to purchase goods and services.²⁰⁷

Analyse

Een persoon

Een persoon wordt niet expliciet genoemd, maar het gaat uiteraard om een creditcardhouder. Omdat er van dieven wordt gesproken, gaat Cheney er kennelijk vanuit dat zonder toestemming van de creditcardhouder diens identificatiemiddelen worden verkregen.

Identificatiemiddel en identiteit

De volgende identificatiemiddelen worden genoemd: betaalkaarten en kaartrekeningnummers. Deze vallen onder gegevensdragers (anders dan documenten) en gegevens. Cheney schetst hoe deze identificatiemiddelen afhankelijk van de context kunnen worden ingezet: de betaalkaartfraudeur kan de plastic kaart in een 'in-person' transactie gebruiken en de kaartgegevens gebruiken in 'card-not-present' omgevingen, zoals internet.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

In de omschrijving wordt stelen als gedraging met betrekking tot de identificatiemiddelen genoemd.

Vervolgedraging

De vervolgedraging wordt omschreven als het gebruiken om goederen en diensten te verkrijgen. Dit wordt blijkens de benaming als fraude wordt aangeduid.

²⁰⁶ *Ibid.*, p.6.

²⁰⁷ *Ibid.*, p.7.

Horizontale verhouding

Omdat de creditcardfraude bedoeld is om goederen en diensten te verkrijgen is deze vorm van identiteitsfraude waarschijnlijk beperkt tot horizontale verhoudingen.

Kwantitatieve gegevens

In 2004 betekende deze vorm van identiteitsfraude een financieel verlies van \$788.3 voor creditcardverstrekkers. Cheney merkt verder op dat de directe financiële schade voor de creditcardhouder erg meevalt. Zij meldt namelijk dat de frauduleuze handelingen doorgaans beperkt zullen zijn tot een enkele rekening met slechts enkele transacties, voordat het ontdekt wordt en de rekening geblokkeerd wordt. Deze inschatting van de zeer beperkte gevolgen voor de consument, plaatst de omvang van het probleem van identiteitsfraude in perspectief: ook al is creditcardfraude een omvangrijk probleem, de (directe financiële) schade voor de consument zou erg meevallen.

Maatregelen

Naast de gevraagde alertheid van de consumenten om hun afrekeningen vaker te raadplegen, wordt vermeld dat de betaalkaartindustrie technische maatregelen in de vorm van software heeft genomen om betaalgedrag te monitoren en zo ongebruikelijke transacties op te sporen. Reparatoire maatregelen van juridische aard bestaan uit maatregelen die de aansprakelijkheid van de consument beperken.²⁰⁸

DEFINITIE 6C: ‘ACCOUNT TAKEOVER FRAUD’

Account takeover fraud wordt door Cheney omschreven als:-

Account takeover fraud establishes control over an existing financial account – either a deposit or credit account – without the authority of the legitimate account holder. To take over an account, thieves acquire consumers’ information (...). Unlike payment fraud (...) account takeover fraud is more intrusive: The thieves attempt to steal the entire balance in a consumer’s demand deposit account or to access the full credit line associated with a consumer’s credit account.²⁰⁹

Analyse

Een persoon

Er moet zonder de ‘authority’ van de legitieme (bestaande) rekeninghouder zijn gehandeld.

Identificatiemiddelen en identiteit

De omschrijving van een (of meer) identificatiemiddel(en) wordt aangeduid als de informatie van de consument. Er wordt niet nader ingegaan op het begrip identiteit.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Er wordt in de omschrijving slechts aangegeven dat dieven de informatie van de consument verwerven. In de toelichting wordt vermeld dat Account takeover fraud meer voorkomt naarmate internetbankieren toeneemt. De manieren om persoonlijke

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 7-8.

²⁰⁹ *Ibid.*, p.9.

informatie te verkrijgen zijn daardoor namelijk toegenomen. Hierbij kan worden gedacht aan: phishing, keystroke-logging en andere spyware.²¹⁰

Vervolgedraging

De vervolgedraging is fraude en wordt in de omschrijving gespecificeerd als het controleren van een bestaande rekening bestaande uit het stelen van de gehele rekening of het benutten van de maximale kredietruimte. Cheney licht toe wat de criminele methode ten aanzien van een deposit-account (een spaarrekening) is: het zo snel mogelijk leeg te halen, voordat het ontdekt wordt. De methode met betrekking tot een credit-account is het benutten van de maximale kredietruimte. Daarbij wordt ontdekking door de rechtmatige creditcardhouder vaak vertraagd door een verhuisbericht te sturen naar de creditcardmaatschappij, zodat de afschriften niet onder ogen van het slachtoffer komen en door vervolgens een vervangende of extra kaart aan te vragen.²¹¹

Horizontale verhouding

Ook deze vorm van financiële identiteitsfraude speelt zich af in horizontale verhoudingen.

Maatregelen

Cheney meldt dat preventieve maatregelen van technologische aard door diverse betrokkenen wordt aanbevolen. Men denkt dan aan verbetering van de authenticatie technieken om toegang te krijgen tot de rekening, zoals 'two-factor' authenticatie-technieken en biometrie. Opgemerkt wordt echter, dat hierover door de stakeholders geen algemene overeenstemming is bereikt. Juridische maatregelen met een preventief karakter bestaan onder meer uit de procedureregels rond verhuisberichten, zoals opgenomen in de FACTA. Maatregelen om het probleem te beheersen bestaan uit onder meer de instelling van limieten wat betreft de dagelijkse opname van geld door consumenten, genomen op initiatief van de banken. Tevens geldt er op grond van federale wetgeving een beperkte aansprakelijkheid voor consumenten.²¹²

DEFINITIE 6D: 'TRUE NAME FRAUD'

True name fraud is:-

True name fraud is the wholesale assumption of another person's identity in an effort to gain access to new credit. In this case, identity thieves steal personal information – such as name, address and Social Security Number – that allows them to use the victim's credit record when applying for new loans. As such, these identity thieves create access to new credit facilities, unbeknownst to the real consumer. (...) As part of the criminal pattern, the identity thief will submit contact information for the fraudulent accounts that are not, and have never been, associated by the real consumer. Therefore, the victim never receives communications, such as statements, that would indicate the existence of these accounts and the incidence of fraud. Often, true name identity theft involves creating multiple credit accounts in the name of the victim, and the thief fully draws on them before busting out. (...) As a result, this form of identity theft incurs not only direct financial losses for its victims but also

²¹⁰ *Ibid.*, p.10-11.

²¹¹ *Ibid.*, p. 10.

²¹² *Ibid.*, p.12.

other damaging effects, such as deterioration in credit scores, higher interest rates, and an inability to access new loans (e.g. a mortgage).²¹³

Analyse

Deze meest ernstige vorm van identiteitsfraude krijgt veel aandacht in de Verenigde Staten. Het lijkt erop dat deze vorm als prototype van identiteitsfraude wordt gezien. Zo noemt stelt LoPucki in een artikel onder het kopje '*Prototypical Theft of Identity*':-

Identity thieves typically obtain money by borrowing it. The most prevalent type of identity theft is 'true name theft'.²¹⁴

Op deze vorm past misschien nog het beste de term identiteitsdiefstal, omdat iemands identiteit kennelijk geheel wordt overgenomen.

Een persoon

Uit de omschrijving blijkt dat bij deze vorm van identiteitsfraude niet alleen identificatiemiddelen van een ander persoon worden gemanipuleerd, maar dat diens identiteit in sterke mate wordt gecompromitteerd: het gaat in zekere zin om het overnemen van de identiteit van een andere persoon, zonder dat de persoon dit weet of kan weten. De gevolgen voor deze andere persoon kunnen ernstig zijn.

Identificatiemiddelen en identiteit

De identificatiemiddelen die worden genoemd zijn gegevens. Het lijkt erop dat er niet volstaan kan worden met één gegeven om deze ernstige vorm van identiteitsfraude te plegen. In ieder geval worden meerdere identificatiemiddelen opgesomd. De genoemde identificatiemiddelen – naam, adres en SSN – zijn gemakkelijk toegankelijk. Er lijkt bovendien een nieuwe dimensie van identiteit te worden belicht: de goede naam of reputatie, zoals blijkt uit het kredietrapport. Dit kan ook als profielinformatie worden opgevat.²¹⁵

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Er wordt als gedraging slechts genoemd het stelen van persoonlijke informatie.

Vervolghandelingen

In de omschrijving worden meerdere vervolghandelingen genoemd, die als crimineel patroon worden aangeduid. Het betreft vaak het aanvragen van meerdere *nieuwe* leningen in naam van een andere persoon en het volledig benutten van deze kredieten, waarbij de ontdekking van deze vorm van fraude uitgesteld wordt door contactinformatie op te geven, die niet geassocieerd wordt met het slachtoffer. De gevolgen voor het slachtoffer zijn ernstig en niet gemakkelijk te herstellen, mede omdat er doorgaans enige tijd overheen gaat voordat het wordt ontdekt en het slachtoffer moet bewijzen dat hij de rekeningen niet heeft geopend.

Horizontale verhouding

Omdat True Name Fraud zich voordoet in sfeer van de financiële dienstverlening, vindt het plaats in horizontale verhoudingen.

²¹³ *Ibid.*, p. 13-14.

²¹⁴ LoPucki, t.a.p., p. 102.

²¹⁵ Profielinformatie, zie § 2.2.

Kwantitatieve gegevens

Cheney verwijst hiervoor naar het ‘Identity Theft Survey Report’ van de FTC uit 2003. Daaruit zou blijken dat over het voorgaande jaar de financiële schade in verband met het openen van nieuwe rekening geschat wordt op \$ 32.9 miljard verlies voor het bedrijfsleven en \$ 3.8 miljard verlies voor consumenten. Verder wordt vermeld dat True name fraud grofweg eenderde van alle slachtoffers van identiteitsdiefstal treft, maar dat het om tweederde van alle financiële kosten gaat. Bovendien zijn slachtoffers met het herstel van het probleem ook de meeste tijd kwijt: 60 uur.²¹⁶

Maatregelen

Cheney meent dat deze vorm van fraude op twee manieren tegengegaan moet worden. Kredietverleners moeten betere verificatiemethoden bij de aanvraag van nieuwe rekeningen hanteren en consumenten moeten een manier hebben om te controleren of er nieuwe rekeningen in hun naam zijn geopend en opgenomen in hun kredietwaardigheidsrapport. Cheney meent dat de slachtoffervoorzieningen in de FACTA/FCRA hier gedeeltelijk in voorzien. Daarbij denkt zij aan het verkrijgen van een gratis kopie van een kredietwaardigheidsrapport per jaar, het plaatsen van een ‘fraud alert’ en het blokkeren van rekeningen.²¹⁷

4.11. DEFINITIE 7: ‘IDENTITEITSDIEFSTAL ALS VOORTGEZETTE HANDELING’ (SOLOVE)

Hieronder volgen twee omschrijvingen van Solove, die in samenhang bezien, identiteitsdiefstal karakteriseren en onderscheiden van creditcard fraude.-

Identity theft is not the same as ordinary credit card fraud, where a thief steals and uses a person’s credit card. In identity theft, the culprit obtains personal information and uses it in a variety of fraudulent ways to impersonate the victim. The thief obtains personal information from database companies and public records, or by stealing wallets, pilfering mail, or rooting through trash to find data and discarded documents.²¹⁸

The victim cannot readily recover the personal information the way stolen property can be recovered. The victim must constantly defend against the identity thief’s next move. Even after the victim cleans up her credit reports, if the identity thief remains at large, there may be further pollution. This is another way in which identity theft differs from credit card fraud or the theft of an ATM card or access card. Once the card is cancelled, the crime ends. With identity theft, the crime can continue, for personal information works like an ‘access card’ that cannot be readily deactivated.²¹⁹

Analyse

Deze omschrijving van identiteitsdiefstal lijkt neer te komen op ‘*true name fraud*’, die als de meest ernstige vorm van financiële identiteitsdiefstal volgens Cheney, is opgenomen als omschrijving 6d in par. 4.10. Terwijl Cheney ‘Payment Card Fraud’ (zie 6b in par. 4.10) als minder ernstige variant van fraude nog wel rekent tot identiteitsdiefstal, sluit Solove dat echter van de omschrijving van identiteitsdiefstal

²¹⁶ Cheney, ta.p., p.14.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 15. LoPucki, die een vergelijkbare omschrijving van identiteitsdiefstal hanteert, legt echter de nadruk op de eerste soort maatregel: een betere identificatie en verificatie. LoPucki, t.a.p., p. 114 e.v.

²¹⁸ D.J.Solove, t.a.p., p. 16.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 18.

uit. Solove denkt niet in gradaties van identiteitsdiefstal, maar acht het typerend voor identiteitsdiefstal, dat er – in de sfeer van *vervolggedragingen* - op gevarieerde wijze gefraudeerd wordt met identificatiemiddelen van een ander, dat herstel van gecompromitteerde identiteitsgegevens – in krediet rapporten - moeilijk is en dat de misdaad kan voortduren. Credit card fraude (of payment card fraud) kent kennelijk deze variaties van fraude niet en de misdaad kan gemakkelijk(er) beëindigd worden. Hieronder worden als verdere analysekader alleen de items behandeld die een nieuw element bevatten.

Identiteit

In andere omschrijvingen van identiteitsfraude wordt de functie van persoonlijke gegevens vaak aangeduid als identificatiemiddelen of identificerende informatie etc. Deze benamingen belichten vooral de functie van het vaststellen of een bepaalde persoon rechten of plichten heeft. Dit vaststellen gebeurt door anderen. In genoemde omschrijving wordt de vaststellingsfunctie overgeslagen en de functie van toegang tot goederen en diensten geaccentueerd: *‘personal information works like an “access card” that cannot readily be deactivated’*.²²⁰

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Persoonlijke informatie kan zowel wederrechtelijk (door diefstal), rechtmatig (uit openbare bestanden en afval) worden verkregen.

Maatregelen

Solove gaat er van uit dat identiteitsdiefstal in de hand wordt gewerkt door de Amerikaanse ‘architectuur’ van persoonsgegevens. Hij staat een nieuwe ‘architectuur’ voor die uitgaat van participatie en verantwoordelijkheid. Met participatie bedoelt hij dat mensen beter geïnformeerd worden over het verzamelen en gebruik van hun persoonlijke informatie. Met verantwoordelijkheid heeft hij het over een grotere verantwoordelijkheid van organisaties ten opzichte van mensen ten aanzien van het verzamelen, beheren en verspreiden van (correcte) informatie. Hiertoe behoren het beveiligen van persoonlijke informatie en het op de hoogte stellen van inbreuken op databestanden. Solove stelt dus een preventief privacy beleid voor.

4.12. DEFINITIE 8: ‘DE OVERKOEPELENDE TERM VAN PERL’

De hiervoor besproken omschrijvingen uit de wetenschappelijke literatuur beperken zich tot identiteitsfraude met een financieel motief. Perl doet dat nadrukkelijk niet. Hij geeft een brede omschrijving, om vervolgens drie deelomschrijvingen te geven. Deze drie deelomschrijvingen zijn: financiële en niet-financiële identiteitsfraude, alsmede ‘criminal record fraud’ De laatste twee deelomschrijvingen worden weergegeven en geanalyseerd als 8a en 8b. Financiële identiteitsfraude wordt niet afzonderlijk weergegeven, omdat deze nauwelijks iets nieuws toevoegt aan voorgaande omschrijvingen. De brede omschrijving luidt:-

Identity theft is ‘the theft of identity information such as name, date of birth, Social Security Number, ... credit card number’ or any other personal identification information in order to obtain ‘loans in the victim’s name, steal money from the victim’s bank accounts, illegally secure professional licenses, drivers licenses, and

²²⁰ D.J.Solove, t.a.p., p. 16.

birth certificates' or other unauthorized use of the victim's personal information for financial or other activity.²²¹

Analyse

Een persoon

In het analysekader, zoals opgenomen in par. 2.4 wordt bij de item 'Een persoon?' verondersteld dat de bescherming van een bestaande natuurlijke en rechtspersoon als slachtoffer een reden kan zijn voor het in een omschrijving opnemen van een persoon wiens identificatiemiddelen zonder diens toestemming worden gemanipuleerd. In de omschrijving van Perl wordt echter geen neutrale aanduiding 'persoon' gehanteerd; er wordt gesproken van slachtoffer. Diens identificatiemiddelen moet worden gestolen en 'unauthorized' worden gebruikt.

Identificatiemiddelen en identiteit

De omschrijving van Perl bestaat voor een deel uit citaten. Dat verklaart waarschijnlijk waarom er eerst gesproken wordt van 'identity information', waarvan enkele genoemd worden, en vervolgens van: '*any other personal identification information*'. In beide gevallen gaat het om informatie, dus om gegevens en één gegeven lijkt voldoende voor identiteitsdiefstal. Het begrip identiteit wordt niet nader belicht.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

Er wordt slechts gesproken van diefstal van identificatiemiddelen. In het artikel van Perl volgt echter een paragraaf over de methoden waarmee identificatiemiddelen worden verkregen. Er worden de klassieke methoden genoemd, zoals het doorzoeken van vuilnis naar gegevens en het stelen van post, het ontfutselen van informatie van het slachtoffer via de telefoon door zich een bepaalde hoedanigheid aan te meten, het meekijken over de schouder van het slachtoffer in een winkel om diens naam en SSN te weten te komen. Daarnaast worden skimming en de mogelijkheden van internet technologie genoemd. Er worden dus wederrechtelijke en rechtmatige methoden van verkrijgen van identificatiemiddelen genoemd. Verrassend is dat er gewezen wordt op het misbruik maken van een 'inside job', waarbij gebruik gemaakt wordt van informatie van personen (in databestanden) die beschikbaar is in de werkomgeving. Perl merkt naar aanleiding hiervan op dat door deze methode de alertheid van de consument nooit voldoende zal zijn om identiteitsfraude te voorkomen en bovendien kan resulteren in identiteitsfraude op grote schaal.²²²

Vervolgedraging

De vervolgedraging hoeft niet voltooid te zijn; er hoeft slechts het motief te zijn van een of andere vorm van onbevoegd gebruik van identificatiemiddelen van het slachtoffer. Daarbij doet het er niet toe of het motief is ingegeven door financiële of andere redenen. Onder de genoemde vormen van onbevoegd gebruik worden voorbeelden gegeven van het valselijk doen opmaken van documenten.

²²¹ M.W. Perl, It's not always about the money: why the state identity theft laws fail to adequately address criminal record identity theft, *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol. 94, No. 1, 2003, p.173.

²²² *Ibid.*, p. 173-175.

Horizontaal en verticaal

Uit de voorbeelden die worden gegeven van ongeautoriseerd gebruik, blijkt dat de omschrijving van toepassing is op horizontale en verticale verhoudingen. Tot slot: omdat Perl het probleem van identiteitsfraude in de strafrechtsketen centraal stelt in zijn artikel, ontbreken maatregelen bij de overkoepelende omschrijving. Ook geeft hij geen nieuwe cijfers.

DEFINITIE 8A: ‘NIET-FINANCIËLE IDENTITEITSFRAUDE’

Niet-financiële identiteitsfraude wordt door Perl beschreven als:-

Thieves may use a victim’s personal information for telecommunications and other utilities fraud, or to obtain government documents or benefits in the victim’s name. Such documents could be used for various purposes including unlawful entry to the country, and to carry out terrorist attacks. In addition, nine percent of those who reported that they were victims of identity theft in 2001 indicated that their personal information was used by the identity thief to obtain a job.²²³

Analyse

Perl onderscheidt niet-financiële identiteitsfraude van financiële identiteitsfraude. Hij reserveert financiële identiteitsfraude voor *directe* financiële handelingen, zoals het opnemen van geld van een bestaande bankrekening, het openen van een nieuwe rekening, het aanvragen van een creditcard of een ander soort krediet en het aanvragen van een faillissement:-²²⁴

Financial identity theft occurs when the identity thief uses a victim’s personal information to withdraw money from a victim’s bank account, open a new bank account, credit card, or other line of credit in the victim’s name or files a bankruptcy petition using the victim’s name. With respect to credit lines, the thief generally defaults on the loans and the delinquent’s account(s) is reported on the victim’s credit report. This leaves the victim with both a damaged credit history and the burden of clearing her credit history, an emotionally draining process requiring a great deal of the victim’s time, energy and resources.

Niet-financiële identiteitsfraude kan wel goederen en diensten met vermogenswaarde betreffen. Perl noemt: ‘*telecommunications and other utilities fraud*’. Het meest interessant aan deze omschrijving zijn echter de vervolghandelingen en de daarmee samenhangende verhoudingen, waarin deze vorm van identiteitsfraude zich kan voordoen. De allereerste vervolghandelingen zijn de eerder genoemde ‘*telecommunications and other utilities fraud*’, die zich waarschijnlijk in horizontale verhoudingen voordoen. Verder zal het verkrijgen van een baan zowel in horizontale als verticale verhoudingen kunnen spelen. Tenslotte wordt documentfraude in de verticale sfeer genoemd, waarmee verder liggende doelen als illegale immigratie en terroristische handelingen kunnen worden gerealiseerd.

DEFINITIE 8B ‘CRIMINAL RECORD IDENTITY THEFT’

Criminal record identity theft is volgens Perl:-

²²³ *Ibid.* p., p. 177-178.

²²⁴ Perl, t.a.p.176. Hierdoor omvat Perls omschrijving van financiële fraude drie van de vier vormen van financiële fraude die Cheney onderscheidt (6b, 6c en 6d). Alleen fictieve identiteitsfraude (6a) valt erbuiten.

Criminal record identity theft occurs when the identity thief obtains a victim's personal information and then commits crimes, traffic violations, or other illegal activities while acting as the victim. Instead of providing law enforcement with her own personal information, the identity thief provides the victim's personal information in order for the identity thief to avoid criminal convictions and legal sanctions in her own name.²²⁵

Analyse

Perl vindt de benaming '*criminal record identity theft*' nauwkeuriger dan de aanduiding '*criminal identity theft*', omdat de meeste soorten identiteitsdiefstal crimineel van karakter zijn en daardoor elke identiteitsdiefstal als criminele identiteitsdiefstal kan worden aangemerkt.²²⁶

Voor de omschrijving van vervolghandelingen is interessant. Men zou verwachten dat daar alleen strafbare feiten worden genoemd, maar deze worden uitgebreid met verkeersovertredingen en andere illegale handelingen. De vervolghandelingen kunnen daardoor op strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk terrein liggen. Hierdoor valt '*criminal record identity theft*' niet samen met identiteitsfraude in de strafrechtsketen.

Op privaatrechtelijk terrein kan ook een bijzondere vorm van '*criminal record identity theft*' voorkomen, die Perl aanduidt met '*reverse record identity theft*':-

Using a victim's identity to obtain a job (...) [may] in some cases (...) constitute 'reverse record identity theft', a subset of criminal record identity theft. (...) This form of identity theft arises in the employment context because convicted criminals often have difficulties passing a background check to secure employment (...) Thus, in the classic case of criminal record identity theft, the identity theft causes the innocent to erroneously appear as a criminal. But in the 'reverse' scenario, the identity theft causes the criminal to erroneously appear innocent.²²⁷

Deze '*reverse record identity theft*' heeft waarschijnlijk te maken met het in de Verenigde Staten wijdverbreide antecedenten onderzoek voor allerlei banen. Perl noemt twee problemen die bijzonder zijn voor deze vorm van identiteitsfraude. Allereerst blijven verdachten en veroordeelden uit handen van politie en justitie en in de tweede plaats ontbreekt er een officiële procedure voor slachtoffers om hun strafblad te corrigeren.

Maatregelen

Perl meent dat het meer gebruik maken van biometrische gegevens op directe wijze '*criminal record identity theft*' kan tegengaan. Perl bepleit verder dat voorzieningen voor slachtoffers van criminal record identity theft, zoals die Californië gelden en die in par. 4.7. zijn weergegeven, ook in andere staten worden ingevoerd. Voor de beheersing en herstel van financiële en niet-financiële identiteitsfraude meent hij dat de intermediaire instanties, zoals financiële instellingen, handhavingsorganen en telecommunicatiebedrijven, verplicht moeten worden om bij een vermoeden van identiteitsfraude, het slachtoffer daarvan op de hoogte stellen en het op verzoek van slachtoffer aan andere tussenpersonen te rapporteren. Hierdoor verschuift hij de verantwoordelijkheid voor het herstel van de gevolgen van het slachtoffer naar intermediaire instanties.

²²⁵ *Ibid.*, p. 170.

²²⁶ *Ibid.*, p. 170, voetnoot 8.

²²⁷ *Ibid.*, p. 177-178.

4.13. DEFINITIE 9: IDENTITEITSFRAUDE ALS OPSTAP TOT CRIMINALITEIT (GORDON & WILLOX)

Identity fraud, which encompasses identity theft, is the use of false identifiers, false or fraudulent documents or a stolen identity in the commission of a crime. It often emanates from a breeder document, created from fictitious or stolen identifiers. The breeder document, such as a driver's license or birth certificate, is used to spawn other documents, resulting in the creation of a credible identity which allows a criminal or terrorist access to credit cards, employment, bank accounts, secure facilities, computer systems, and the like. Once a criminal or terrorist has an established identity, he can use it to facilitate a variety of economic crimes, drug trafficking, terrorism, and other crimes.²²⁸

Analyse

Deze omschrijving is afkomstig van de schrijvers Gordon & Willox, die ook al zijn geïntroduceerd in par. 4.2. Zij onderscheiden identiteitsfraude scherp van identiteitsdiefstal, hetgeen al blijkt uit hun omschrijving: identiteitsfraude omvat identiteitsdiefstal, maar is ook meer dan dat. Zij hebben dan ook een afwijkende benadering van identiteitsfraude, hetgeen bij de bespreking van de items en de maatregelen zal blijken. Hun afwijkende benadering hangt samen met de analyse van het probleem als opstap tot allerlei vormen van ernstige (georganiseerde) criminaliteit. Weliswaar wordt dit ook door anderen genoemd (zie bijvoorbeeld omschrijving 8a) en sluit omschrijving 1 (ITADA)²²⁹ dit zeker niet uit, toch lijken Gordon & Willox een andere benadering te hebben, doordat zij starten vanuit het verschijnsel van ernstige vormen van criminaliteit en terugredeneren naar hoe dat in de hand wordt gewerkt. Daardoor beperken zij zich ook niet tot wat doorgaans in Verenigde Staten wordt verstaan onder identiteitsdiefstal of identiteitsfraude. De benadering van deze schrijvers sluit het beste aan bij perspectieven op identiteitsfraude uit de andere door ons geïventariseerde landen.

Een persoon

Er wordt in de omschrijving geen persoon genoemd, wiens identiteit (zonder diens toestemming) wordt gecompromitteerd. Er hoeft –anders dan bij identiteitsdiefstal – geen werkelijk bestaand slachtoffer te zijn, wiens identificatiemiddel wordt gestolen. Identiteitsfraude is ruimer dan identiteitsdiefstal en betreft volgens Gordon & Willox het frauduleus gebruik van elke identiteit, ongeacht of die identiteit echt of fictief is.²³⁰ Het construeren van een fictieve identiteit is een belangrijk component van de omschrijving: het gaat om het creëren van een geloofwaardige identiteit, door onder meer, gebruik te maken van valse of fictieve identifiers of documenten. Waarschijnlijk valt ook het wijzigen van eigen identiteitsgegevens, aangevuld met valse gegevens onder de omschrijving.²³¹

²²⁸ Gordon & Willox, t.a.p., p. 4.

²²⁹ Denk ook aan de strafverzwarende omstandigheden in verband met omschrijving 1 (zie §3.5).

²³⁰ Gordon & Willox, t.a.p., p. 8.

²³¹ In een ander artikel dat Willox samen met Regan heeft geschreven, wordt het voorbeeld genoemd van de twee terroristen die betrokken waren bij de aanslagen van 11 september. Deze terroristen gebruikten hun eigen naam, in combinatie met valse adressen en frauduleus verkregen identiteitsdocumenten. N.A. Willox & T.M. Regan, Unmasking Terrorist Identity Fraud, *USA Today*, September 2005, p. 24.

Identificatiemiddelen en identiteit

De identificatiemiddelen zijn niet beperkt tot gegevens. Naast valse identifiers, die fictief of gestolen zijn, worden valse of frauduleuze documenten genoemd. Het verwerven en gebruiken van deze identificatiemiddelen moet een geloofwaardige of gevestigde identiteit opleveren, teneinde toegang te krijgen tot allerlei normale of gangbare maatschappelijke goederen en diensten. De crimineel moet een gewone burger lijken, die normaal participeert.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

De handelingen met betrekking tot de identificatiemiddelen gaan vaak als volgt: met behulp van fictieve of gestolen (valse) identifiers (1) wordt een ‘breeder document’ verkregen (zoals een rijbewijs of geboortecertificaat)(2), op grond waarvan andere documenten kunnen worden verworven (3), waarmee toegang kan worden gekregen tot allerlei goederen en diensten(4). Voor het verkrijgen van een ‘breeder document’ verwijzen de auteurs onder andere naar het aanbod van allerlei soorten valse documenten via internet.²³²

Vervolgedraging

De gedragingen worden door Gordon & Willox gezien als opstap tot criminele vervolghandelingen. Er wordt niet expliciet vermeld dat de criminele vervolgedraging voltooid moet zijn. Er wordt gesproken van het (kunnen) gebruiken van valse identificatiemiddelen bij het plegen van een delict dan wel om het delict mogelijk te maken. De auteurs behandelen specifiek terroristische misdrijven, witwassen en andere financiële delicten alsmede smokkel in drugs, wapens en mensen. De auteurs denken dus primair aan zware georganiseerde misdrijven als mogelijke vervolgedragingen.²³³ Deze gedragingen liggen zowel in horizontale als de verticale sfeer.

Kwantitatieve gegevens

De auteurs kunnen geen cijfers aanleveren over de omvang van identiteitsfraude. De verklaringen die zij hiervoor geven zijn: er is geen centrale databank met gegevens, er zijn verschillende handhavingsorganen bij betrokken, waardoor de cijfers afhankelijk worden van hun beleid, hetgeen slechts ten dele wordt ondervangen door slachtofferonderzoek. Bovendien wordt identiteitsfraude vaak niet afzonderlijk geregistreerd, maar als onderdeel van andere delicten.

Maatregelen

Doordat Gordon & Willox een ruimere definitie van identiteitsfraude hanteren dan gebruikelijk in de Verenigde Staten, noemen zij ook andere regelgeving ter bestrijding van identiteitsfraude. Zo noemen zij als repressieve maatregelen diverse wetten, die gedragingen met betrekking tot valse documenten en valse authenticatiemiddelen (zoals hologrammen, watermerken e.d.) strafbaar stellen.²³⁴

Preventieve maatregelen met een juridisch karakter, bestaan onder meer uit maatregelen die de authenticatie van personen beogen te verbeteren. In dit kader kan bijvoorbeeld worden vermeld: de in het kader van de *Patriot Act* aan financiële

²³² Gordon & Willox, p. 18.

²³³ *Ibid.*, p. 22-24.

²³⁴ *Ibid.*, p.25-26.

instellingen voorgeschreven minimale eisen ter vaststelling van de identiteit van een klant die een nieuwe rekening wil openen. Na de aanslagen van 9/11 is er ook meer oog voor de ontwikkeling van technisch hoogwaardige identiteitsbewijzen, waaronder de toepassing van biometrische gegevens. De regelgeving die dit mogelijk maakt, richt zich echter vooralsnog op de identiteitscontroles van buitenlanders die toegang tot de Verenigde Staten willen krijgen.²³⁵

De auteurs vinden echter dat het probleem van identiteitsfraude te versnipperd wordt geregeld. Zij vinden vooral dat wetgeving tekortschiet in het mogelijk maken van data-analyse en de koppeling van bestanden. Zij doen in dit verband een aantal hieronder te vermelden maatregelen.

Zij verwijzen ook naar maatregelen van informatieve aard, zoals het opzetten van een centrale databestand van incidenten van identiteitsfraude, teneinde methoden te ontwikkelen voor gecoördineerde bestrijding van identiteitsfraude. Ook moet er een onderzoeksprogramma opgezet worden om onder meer criminele organisaties die identiteitsfraude gebruiken in kaart te brengen en de effectiviteit van opsporing en vervolging van identiteitsfraude te vergroten. Er moeten meer netwerken komen die de nodige informatie geven over nauwkeurige methoden van validatie, verificatie en authenticatie. Er moet meer studie worden verricht op nationaal en globaal niveau naar regelgeving naar identiteitsfraude, gegevensverzameling en het delen van informatie. Deze maatregelen moeten een evenwicht vinden tussen het tegengaan van identiteitsfraude enerzijds en privacy en veiligheid anderzijds. Gordon & Willox zijn kennelijk gezaghebbend, want vele van de door hen voorgestelde maatregelen zijn terug te vinden in het eerder genoemde recente nationale strategische plan.²³⁶

4.14. KADER VOOR ANALYSE: MATRIX VERENIGDE STATEN

In deze paragraaf worden de omschrijvingen van identiteitsfraude geplaatst in een matrix als opmaat voor een vergelijkende analyse. De matrix volgt het kader voor analyse zoals is toegelicht in hoofdstuk 2 (par. 2.4.).

²³⁵ *Ibid.*, p. 26-27.

²³⁶ Combating Identity Theft, A Strategic Plan, *The President's Identity theft task force*, April, 2007.

Schema: Kader voor analyse: Matrix Verenigde Staten

Omschrijvingen:			4.3. 1 ITADA	4.4 2 FACTA/FCR
Kenmerken:				
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	‘Zonder toestemming’ vereist?	Without lawful authority verrichten van gedragingen, genoemd onder 4	Without authority gebruiken
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Ja	Ja
		Documenten?	Alleen rijbewijs, maar ook documenten voor zover deze gegevens bevatten	Alleen rijbewijs
		Andere gegevensdragers?	Ja: access device	Ja: access device
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Gedetailleerde niet-limitatieve opsomming: means of identification	Gedetailleerde niet-limitatieve opsomming: identifying information
		Eén gegeven voldoende?	Ja, mits naam of nummer	Ja, mits naam of nummer
		Rollen/bevoegdheden?	Nee	Nee
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	(bewust) overdragen, bezitten of gebruiken	Niet genoemd
5. Vervolggedragingen?	Zo ja:	Fraude?		Fraude
		Bepaald terrein?	Nee	Nee
		Algemeen?	Begaan van elke wederrechtelijke handeling, die een schending van Federale wetgeving of een misdrijf oplevert	Nee
		Intentie, poging, voltooiing?	Intentie is voldoende	Poging of voltooiing
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee, intentie is vereist	Nee
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		Beide	Horizontaal

Schema: Kader voor analyse: Matrix Verenigde Staten (vervolg)

Kenmerken:		Omschrijvingen:	4.5	4.6	4.7
			3. Idaho	4. Arizona	5. Californië
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Zonder autorisatie verkrijgen met de intentie om zonder toestemming te gebruiken	Zonder toestemming van een andere persoon of entiteit gedragingen verrichten, genoemd onder 4.	Zonder toestemming van een levende of overleden persoon of organisaties gedragingen verrichten onder 4.
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee	Ja	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee	Nee	Nee
2. Identificatie-middel?	Zo ja:	Gegevens?	Ja: personal identifying information	Ja: personal or entity identifying information	Ja: personal (identifying) information
		Documenten?			
		Andere gegevensdragers?			
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Nee	Nee	Ja, gedetailleerde niet- limitatieve opsomming
		Eén gegeven voldoende?	Ja	Ja	Ja
		Rollen/bevoegdheden?	Nee	Nee	Nee, tenzij ruime opvatting van idfraude
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Zonder autorisatie verkrijgen of vastleggen Opzet niet genoemd	Bewust nemen, verwerven, fabriceren, vastleggen bezitten of gebruiken	Opzettelijk verkrijgen ex 530.5(a); verwerven en in bezit houden ex 530.5(c)(1)
5. Vervolg-gedragingen?	Zo ja:	Fraude?	(proberen) te verkrijgen van krediet etc.		Fraude ex. 530.5(c)(1)
		Bepaald terrein?	Financieel: krediet, geld, goederen of diensten	Financieel & algemeen	Financieel & algemeen
		Algemeen		Wederrechtelijk doel of toebrengen van verlies (hoeft niet te worden gerealiseerd)	Wederrechtelijk doel ex. 530.5(a)
		Intentie, poging, voltooiing?	Intentie tot poging is voldoende	Intentie is voldoende	Poging is voldoende, ex 530.5(a); Intentie voldoende, ex 530.5(c)(1)
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee, intentie vereist	Nee, intentie vereist	Nee, intentie ex 530.5(c)(1) is vereist
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?	Wel horizontaal; verticaal is onduidelijk	Beide	Beide	

Schema: Kader voor analyse: Matrix Verenigde Staten (vervolg)

Kenmerken:		Omschrijvingen:	4.10 6a fictieve IDfraude	4.10 6b Payment Card Fraud	4.10 6c Account takeover fraud	4.10 6d True name fraud
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Nee	Impliciet: in stelen	Zonder 'authority' van de rechtmatige rekeninghouder	Impliciet: in stelen
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja	Nee	Nee	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Mogelijk	Nee	Nee	Nee
2. Identificatie-middel?	Zo ja:	Gegevens?	Ja	Ja: rekeningnummers	Ja: informatie	Ja: persoonlijke informatie
		Documenten?				
		Andere gegevensdragers?		Ja: betaalkaarten		
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Nee	Ja, betaalkaarten en rekeningnummers		Ja, zoals naam, adres, SSN
		Eén gegeven voldoende?	Nee	Onduidelijk		Waarschijnlijk niet
		Rollen/bevoegdheden?	Nee	Nee		
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Combineren van echte gegevens met verzonden gegevens om een fictieve identiteit te construeren	Stelen	Verwerven van informatie	Stelen
5. Vervolg-gedragingen?	Zo ja:	Fraude?	Ja, gezien titel	Betaal(kaat)fraude	(poging tot het) leeghalen van de bestaande rekening of benutten van maximale kredietruimte	Openen van nieuwe rekeningen en deze leeghalen
		Bepaald terrein?	Financieel (delict)	Financieel	Financieel	Financieel
		Algemeen?				
		Intentie, poging, voltooiing?	voltooid	voltooid	voltooid	Voltooid, zelfs voortdurend
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?				
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		Horizontaal	Horizontaal	Horizontaal	Horizontaal

Schema: Kader voor analyse: Matrix Verenigde Staten (vervolg)

Kenmerken:		Omschrijvingen:	4.11	4.12	4.12	4.12
			7. Voortgezette handeling (Solove)	8. overkoepelend (Perl)	8a Niet-financiële IDfraude (Perl)	8b Criminal record IDtheft (Perl)
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Impliciet: in stelen	Ongeautoriseerd gebruik	Impliciet: in stelen	Impliciet: in stelen
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee	Nee	Nee	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Onduidelijk	Nee	Nee	Nee
2. Identificatie-middel?	Zo ja:	Gegevens?	ja	Ja	Ja	Ja
		Documenten?				
		Andere gegevensdragers?				
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Persoonlijke informatie	Persoonlijke identificatie informatie	Persoonlijke informatie	Persoonlijke informatie
		Eén gegeven voldoende?	Contextafhankelijk	Ja	Ja	Ja
		Rollen/bevoegdheden?	Nee	Nee	Nee	Nee
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Verkrijgen door rechtmatige en onrechtmatige handelingen	Verkrijgen door rechtmatige en onrechtmatige handelingen	Stelen	Verkrijgen
5. Vervolg-gedragingen?	Zo ja:	Fraude?	Op gevarieerde wijze frauderen	Ongeautoriseerd gebruik	Diverse soorten fraude, waaronder verticale fraude en gebruiken voor een baan	
		Bepaald terrein?	Financieel	Financieel en anders, waaronder illegaal verkrijgen van documenten	Divers met verderliggend doel, zoals illegale immigratie, terrorisme	Delicten, verkeersovertredingen en andere illegale handelingen
		Algemeen?				Doel: vermijden strafv. veroordelingen en jur. sancties
		Intentie, poging, voltooiing	Voltooid, zelfs voortdurend	Voltooid	Voltooid	voltooid
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee	Mogelijk	Nee	Nee
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		Horizontaal	Beide	Beide	Beide

Schema: Kader voor analyse: Matrix Verenigde Staten (vervolg)

Kenmerken:		Omschrijvingen:	4.13 9. opstap tot criminaliteit
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'zonder toestemming' vereist?	Nee
	Zo nee:	fictieve identiteit?	Ja
		manipuleren eigen gegevens?	Ja
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Ja, ook valse
		Documenten?	Ja, ook valse & frauduleus verkregen
		Andere gegevensdragers?	Niet genoemd, wel waarschijnlijk
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Valse identifiers
		Eén gegeven voldoende?	Waarschijnlijk niet
		Rollen/bevoegdheden?	Nee
4. (Opzettelijke en wderrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen	Zo ja:	Welke?	Stelen, maken van een breder document om toegang te krijgen tot allerlei maatschappelijke goederen en vele delicten te faciliteren
5. Vervolgedragingen?	Zo ja:	Fraude?	
		Bepaald terrein?	Ernstige georganiseerde misdaad
		Algemeen?	Een strafbaar feit
		Intentie, poging, voltooiing	Voltooid, vaak voortdurend
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee, gebruik vereist
6. Verhouding?	Welke::horizontaal en/of verticaal?		Beide

Definitives

- *Whoever [...] knowingly transfers, possesses, or uses, without lawful authority a means of identification of another person with the intent to commit, or to aid or to abet, or in connection with, any unlawful activity that constitutes a violation of Federal law, or that constitutes a felony under any applicable State or local law. (Definitie 1: 'Identity Theft and Assumption Deterrence Act, 1998')*
- *(a) The term 'identity theft' means a fraud committed or attempted using the identifying information of another person without authority.*
(b) The term 'identifying information' means any name or number that may be used, alone or in conjunction with any other information, to identify a specific person, including any—
 - (1) Name, social security number, date of birth, official State or government issued driver's license or identification number, alien registration number, government passport number, employer or taxpayer identification number;*
 - (2) Unique biometric data, such as fingerprint, voice print, retina or iris image, or other unique physical representation;*
 - (3) Unique electronic identification number, address, or routing code; or*
 - (4) Telecommunication identifying information or access device (as defined in 18 U.S.C. 1029(e)) (Definitie 2: 'FACTA/FCRA')*
- *It is unlawful for any person to obtain or record any personal identifying information of another person without the authorization of that person, with the intent that the information be used to obtain, or attempt to obtain, credit, money, goods or services, in the name of the other person without the consent of that other person. (Definitie 3: 'Idaho - Financiële identiteitsdiefstal')*
- *A person commits taking the identity of another person or entity if the person knowingly takes, purchases, manufactures, records, possesses or uses any personal identifying information or entity identifying information of another person or entity, including a real or fictitious person or entity, without the consent of that other person or entity, with the intent to obtain or use the other person's or entity's identity for any unlawful purpose or to cause loss to a person or entity whether or not the person or entity actually suffers any economic loss as a result of the offense. (Definitie 4: 'Arizona - Any unlawful purpose & economic loss')*
- *Every person who wilfully obtains personal information, as defined in subdivision (b) of Section 530.55, of another person, and uses that information for any unlawful purpose, including to obtain, or attempt to obtain, credit, goods, services, real property, or medical information without the consent of that person (...)(Cal. Penal Code 530.5(a)). En:*
Every person who, with the intent to defraud, acquires, or retains possession of the personal identifying information, as defined in subdivision (b) of Section 530.55, of another person (...)(Cal. Penal Code 530.5(c)(1). (Definitie 5: 'Californië - Any unlawful purpose & intent to defraud')

- *[Fictitious identity fraud is] (...) a financial crime in which pieces of real data, from one or more consumers, are combined with made-up information to fabricate an identity that does not belong to any real person. (Definitie 6a: ‘Fictieve identiteits-fraude’ – Cheney)*
- *Payment card fraud (payment fraud) is committed when thieves steal payment cards or the account numbers (i.e. credit or debit card account numbers) of existing financial accounts and use them to purchase goods and services. (Definitie 6b: ‘Payment card fraud’ – Cheney)*
- *Account takeover fraud establishes control over an existing financial account – either a deposit or credit account – without the authority of the legitimate account holder. To take over an account, thieves acquire consumers’ information (...). Unlike payment fraud (...) account takeover fraud is more intrusive: The thieves attempt to steal the entire balance in a consumer’s demand deposit account or to access the full credit line associated with a consumer’s credit account. (Definitie 6c: ‘Account takeover fraud’ – Cheney)*
- *True name fraud is the wholesale assumption of another person’s identity in an effort to gain access to new credit. In this case, identity thieves steal personal information – such as name, address and Social Security Number – that allows them to use the victim’s credit record when applying for new loans. As such, these identity thieves create access to new credit facilities, unbeknownst to the real consumer. (...) As part of the criminal pattern, the identity thief will submit contact information for the fraudulent accounts that are not, and have never been, associated by the real consumer. Therefore, the victim never receives communications, such as statements, that would indicate the existence of these accounts and the incidence of fraud. Often, true name identity theft involves creating multiple credit accounts in the name of the victim, and the thief fully draws on them before busting out. (...) As a result, this form of identity theft incurs not only direct financial losses for its victims but also other damaging effects, such as deterioration in credit scores, higher interest rates, and an inability to access new loans (e.g. a mortgage.). (Definitie 6d: ‘True name fraud’ – Cheney)*
- *Identity theft is not the same as ordinary credit card fraud, where a thief steals and uses a person’s credit card. In identity theft, the culprit obtains personal information and uses it in a variety of fraudulent ways to impersonate the victim. The thief obtains personal information from database companies and public records, or by stealing wallets, pilfering mail, or rooting through trash to find data and discarded documents.²³⁷ En:*

The victim cannot readily recover the personal information the way stolen property can be recovered. The victim must constantly defend against the identity thief’s next move. Even after the victim cleans up her credit reports, if the identity thief remains at large, there may be further pollution. This is another way in which identity theft differs from credit card fraud or the theft of an ATM card or access card. Once the card is cancelled, the crime ends. With identity theft, the crime can continue, for

²³⁷ D.J.Solove, t.a.p., p. 16.

personal information works like an 'access card' that cannot be readily deactivated. (Definitie 7: 'Identiteitsdiefstal als voortgezette handeling' - Solove))

- *Identity theft is 'the theft of identity information such as name, date of birth, Social Security Number, ... credit card number' or any other personal identification information in order to obtain 'loans in the victim's name, steal money from the victim's bank accounts, illegally secure professional licenses, drivers licenses, and birth certificates' or other unauthorized use of the victim's personal information for financial or other activity. (Definitie 8: 'De overkoepelende term van Perl')*
- *[Niet-financiële identiteitsdiefstal]: Thieves may use a victim's personal information for telecommunications and other utilities fraud, or to obtain government documents or benefits in the victim's name. Such documents could be used for various purposes including unlawful entry to the country, and to carry out terrorist attacks. In addition, nine percent of those who reported that they were victims of identity theft in 2001 indicated that their personal information was used by the identity thief to obtain a job. (Definitie 8a: 'Niet-financiële identiteitsfraude' - Perl)*
- *Criminal record identity theft occurs when the identity thief obtains a victim's personal information and then commits crimes, traffic violations, or other illegal activities while acting as the victim. Instead of providing law enforcement with her own personal information, the identity thief provides the victim's personal information in order for the identity thief to avoid criminal convictions and legal sanctions in her own name. (Definitie 8b: 'Criminal record identity theft' - Perl)*
- *Identity fraud, which encompasses identity theft, is the use of false identifiers, false or fraudulent documents or a stolen identity in the commission of a crime. It often emanates from a breeder document, created from fictitious or stolen identifiers. The breeder document, such as a driver's license or birth certificate, is used to spawn other documents, resulting in the creation of a credible identity which allows a criminal or terrorist access to credit cards, employment, bank accounts, secure facilities, computer systems, and the like. Once a criminal or terrorist has an established identity, he can use it to facilitate a variety of economic crimes, drug trafficking, terrorism, and other crimes. (Definitie 9: 'Identiteitsfraude als opstap tot criminaliteit' - Gordon & Willox')*

Analyse

Het commentaar op de matrix volgt de items, die één voor één besproken worden.

Wordt er een persoon genoemd?

Alleen als er uitgegaan wordt van een fictieve identiteit, wordt er geen persoon genoemd (6a en 9). In dat geval wordt er ook niet verwezen naar het zonder toestemming of autorisatie (van een persoon) verkrijgen en gebruiken van een identificatiemiddel. Er hoeft bij 6a en 9 dus geen concreet slachtoffer te zijn, wiens identiteit (zonder diens toestemming) wordt gecompromitteerd. In definitie 4 wordt de mogelijkheid van een fictieve identiteit opgelaten, maar toch wordt er daarnaast een persoon genoemd wiens identiteit gecompromitteerd wordt. In de definities 4 en 5 (Arizona en Californië) wordt naast een natuurlijk persoon ook een entiteit of organisatie genoemd. In definitie 5 wordt boven-

dien de mogelijkheid opengelaten dat een overleden persoon slachtoffer kan zijn van identiteitsdiefstal.

In een aantal omschrijvingen uit de wetenschappelijke literatuur wordt er impliciet vanuit gegaan dat een identificatiemiddel van een persoon zonder toestemming is verkregen. Dit is af te leiden uit het gebruik van het woord stelen. In alle wettelijke omschrijvingen (1-5) wordt het zonder toestemming of zonder autorisatie gebruiken (of handelingen van gelijke strekking) vereist. Omschrijving 3 (Idaho) is in zoverre afwijkend dat er zowel de eis wordt gesteld dat er zonder autorisatie een identificatiemiddel verkregen moet zijn als dat deze zonder toestemming gebruikt wordt. Het vereiste dat er een persoon moet zijn, wiens identificatiemiddel zonder diens toestemming verkregen en/of gebruikt wordt, duidt op het kenmerk dat er een concreet slachtoffer moet zijn.

Het lijkt er verder op dat in de meeste gevallen het manipuleren van eigen gegevens door bijvoorbeeld eigen gegevens te combineren met gegevens van andere bestaande of fictieve personen niet onder de omschrijvingen valt. Alleen bij de definities, die het creëren van een fictieve identiteit niet uitsluiten (6a en 9), wordt het manipuleren van eigen gegevens mogelijk geacht (bij 4 echter niet).

Wordt er een identificatiemiddel genoemd?

Alle omschrijvingen gaan ervan uit dat gegevens, of wel informatie identificatiemiddelen zijn. Bij de wettelijke omschrijvingen die een gedetailleerde niet-limitatieve opsomming van identificatiemiddelen geven (1, 2 en 5), komen ook de andere categorieën voor: documenten en andere gegevensdragers, zij het dat het rijbewijs (van een ander persoon) als enige document expliciet wordt genoemd, hoewel documenten wel relevant kunnen zijn voor zover zij gegevens bevatten. Waarschijnlijk fungeert het rijbewijs in de Verenigde Staten als het belangrijkste identiteitsdocument. Omschrijving 9 (Gordon & Willox) vormt een uitzondering. Documenten worden zonder meer aangemerkt als identificatiemiddel, of ze nu van een andere persoon, vals of frauduleus verkregen zijn.

Identiteit en identifiers

De identifiers worden niet steeds nader gespecificeerd. Vaak wordt er volstaan met aanduidingen als persoonlijke informatie of woorden in die sfeer. In de wettelijke omschrijvingen die een gedetailleerde, niet-limitatieve opsomming geven (1,2 en 5) is dat anders. Het gaat daarbij om biometrische gegevens (wie je bent) en formeel functionele gegevens, zoals '*knowledge based identification*' (wat iemand weet) en '*token-based identification*' (wat iemand heeft) (zie par. 4.3). In de literatuur worden identifiers vaak als voorbeelden gegeven. Verder is alleen bij de wettelijke omschrijvingen (1-5) duidelijk dat één gegeven voldoende kan zijn. Toch zal het waarschijnlijk van de context afhangen, of zo'n identifier in de praktijk voldoende zal zijn om dit als identiteitsfraude aan te merken. Het lijkt er verder op dat rollen of bevoegdheden geen rol spelen bij identiteitsfraude, althans niet bij identiteitsfraude waarbij informatie van personen wordt gemanipuleerd. Alleen in ruimere opvattingen van identiteitsfraude kan het een rol spelen. Zie hiervoor de analyse van de omschrijving van Californië in par. 4.7. In ieder geval worden nergens rollen of bevoegdheden genoemd en vallen ze evenmin onder de gedetailleerde omschrijvingen van identificatiemiddelen in de omschrijvingen 1, 2 en 5.

Handeling met betrekking tot identificatiemiddelen

De handelingen met betrekking tot de identificatiemiddelen, zonder dat er een vervolgedraging in het zicht is, wordt het meest nauwkeurig omschreven in de wette-ijke delictsomschrijvingen. Meestal komt het neer op verkrijgen, bezitten en gebruiken. Sommige omschrijvingen in de literatuur spreken van stelen (6b, 6d, 8, 8a). Alleen bij omschrijving 4 en 6a wordt een afwijkende gedraging vermeld: het construeren of fabriceren, maar daar gaat het om een fictieve identiteit. Steeds gaat het om handelingen. Nalaten wordt niet genoemd.

Soms wordt een bewuste handeling vereist (1, 4), soms wordt er expliciet opzet vereist (5), maar meestal wordt opzet niet expliciet genoemd, maar waarschijnlijk wel verondersteld. Tenslotte wordt de wederrechtelijkheid van de handeling soms expliciet vereist, omdat er zonder bevoegdheid of toestemming van een persoon wordt gehandeld (1, 3, 4, 5, 8), soms blijft het impliciet (bijvoorbeeld omdat het woord stelen wordt gebruikt; 6b). Soms worden echter ook voorbeelden van rechtmatig verkrijgen genoemd (7 en 8).

Vervolgedraging

De vervolgedraging wordt grofweg op drie manieren aangeduid. Allereerst is dat: fraude (2, 3, 5, 6a-d, 7 en 8a), bij sommige omschrijvingen wordt er expliciet verwezen naar een strafbare vervolgedraging (1, 8b en 9). Tenslotte komt ook een ruimere aanduiding van de vervolgedragingen voor. Het gaat dan om gedragingen met een wederrechtelijk doel (1, 4, 5 en 8). Bij de eerste twee omschrijvingen wordt geen terrein genoemd, waarop de vervolgedragingen zich voordoen. Voor zover dat wel gebeurt, zijn drie soorten terreinen te onderscheiden. Allereerst is dat uitsluitend financiële identiteitsfraude (3, 6a-d en 7), in de tweede plaats financiële identiteitsfraude samen met de meer algemene aanduiding in de sfeer van wederrechtelijkheid (4, 5 en 8). In de derde plaats wordt in enkele omschrijvingen een verder liggend doel genoemd. In 8a betreft dat illegale immigratie en terrorisme, in 8b gaat het om het vermijden van strafrechtelijke en andere juridische sancties en in 9 wordt er naar diverse vormen van zware georganiseerde misdaad verwezen.

De (beschrijvende) definities uit de wetenschappelijke literatuur gaan er vanuit dat de vervolgedragingen voltooid zijn. Bij omschrijving 7 (Solove) wordt van die vervolgedragingen aangegeven dat zij zich niet eenmalig voordoen, maar dat het om voortdurende handelingen gaat. Daarentegen gaan de normatieve (wettelijke) omschrijvingen niet alleen van een voltooide vervolgedraging uit, maar noemen zij daarnaast poging (2, 3, 5) of de – minder vergaande - intentie tot een vervolgedraging (1, 3, 4, 5). In geen enkele omschrijving is het bezit van identificatiemiddelen zonder meer strafbaar gesteld. Er dient tenminste (zie 1 en 5) een intentie aanwezig te zijn om de voorhanden identificatiemiddelen te gebruiken voor een wederrechtelijk doel.

Verhouding (horizontaal/verticaal)

Identiteitsfraude speelt zich volgens de meeste omschrijvingen, die zich beperken tot de financiële sfeer, waarschijnlijk alleen af in horizontale verhoudingen (3, 6a-6d en 7). Waarschijnlijk speelt de ITADA/FCRA definitie (2) zich ook alleen af in horizontale verhoudingen. Bij 3 is dat echter niet geheel duidelijk. Dat komt omdat er wel van het

verkrijgen van geld, goederen en diensten wordt gesproken, maar niet van subsidies of uitkeringen (benefits). De overige omschrijvingen kunnen zich zowel in horizontale als verticale verhoudingen voordoen: 1, 4, 5, 8, 8a en 8b en 9. Laatstgenoemde omschrijving (9) is in zoverre bijzonder, dat zij zich niet uitlaat over een persoon als slachtoffer en de verhouding geheel in de strafrechtelijke sfeer trekt, waardoor de horizontale of verticale verhouding minder relevant wordt.

Het algemene beeld dat naar voren komt uit de omschrijvingen is dat er een sterke nadruk ligt op een concrete bestaande persoon, wiens persoonlijke informatie zonder diens toestemming wordt verkregen en gebruikt met de intentie om frauduleuze of andere wederrechtelijke (waaronder strafbare) handelingen te plegen in met name horizontale verhoudingen.

* * *

De algemene bevindingen met betrekking tot de besproken definities, staan in onderstaande matrix.

Schema 4: Matrix: algemene bevindingen VS

Kenmerken:		Omschrijvingen:	Verenigde Staten
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Ja, meestal wel
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Meestal niet
		Manipuleren eigen gegevens?	Meestal niet
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Gegevens (gespecificeerd)
		Documenten?	Nee
		Andere gegevensdragers?	Access device
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Ja, gedetailleerde niet limitatieve opsomming
		Eén gegeven voldoende?	Ja, maar contextafhankelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Nee
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	In wettelijke definities: (bewust en wederrechtelijk) verkrijgen en bezitten In literatuur: stelen
5. Vervolgedragingen?	Zo ja:	Fraude?	Financieel, maar ook algemener: strafbare of wederrechtelijke handelingen
		Bepaald terrein?	
		Algemeen?	
		Intentie, poging, voltooiing	In wettelijke definities zijn intentie of poging voldoende
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Idmiddelen voldoende?	Nee
6. Verhouding?		Welke: horizontaal en/of verticaal?	Beide, maar nadruk ligt op horizontaal.

4.15. CONCLUSIE

Identiteitsfraude wordt als groot probleem ervaren in de Verenigde Staten. Dit hangt voor een deel samen met de maatschappelijke context. Voor maatschappelijke participatie zijn allerlei identificerende gegevens vereist, waaronder kredietwaardigheidsgegevens. Deze gegevens lijken minder goed beveiligd dan in Nederland en worden bovendien minder goed geverifieerd en geauthenticeerd. Dit werkt identiteitsfraude in de hand.

Identiteitsfraude wordt veelal op één lijn gesteld met identiteitsdiefstal. Dit kan worden verklaard met de grote aandacht in de Verenigde Staten voor de persoon wiens identificatiemiddelen zonder diens toestemming worden gemanipuleerd. Dit blijkt uit de vele omschrijvingen van identiteitsdiefstal of identiteitsfraude. Alleen als er ook een fictieve identiteit wordt genoemd, waarmee fraude kan worden gepleegd, valt een concreet bestaande slachtoffer buiten beeld.

Omdat de identificatiemiddelen van een concreet bestaande persoon vaak wordt gemanipuleerd met een financieel motief, wordt identiteitsfraude in sterke mate gesitueerd in horizontale verhoudingen op financieel terrein. Daarbij lijkt 'True Name Fraud' (zie omschrijving 6d) ofwel 'Identiteitsfraude als voortgezette handeling' (omschrijving 7) als prototype van identiteitsdiefstal te worden aangemerkt. De aandacht voor de ernstige en langdurige gevolgen hiervan voor de persoon wiens identiteit wordt gecompromitteerd is groot. In dit verband wordt ook wel 'criminal record identity theft' (omschrijving 8b) genoemd.

Door de nadruk op het concrete slachtoffer van met name financiële identiteitsfraude raken particuliere en overheidsinstellingen, die geconfronteerd worden met identiteitsfraude, als slachtoffer grotendeels buiten beeld. Ook verdwijnt het zicht op andere vormen van criminaliteit, waarbij er geen bestaande personen als slachtoffers van identiteitsmanipulatie hoeven te zijn. Het gaat hierbij om delicten in de sfeer van smokkel van drugs, mensen en wapens evenals terroristische misdrijven. Hoewel na de aanslagen van 2001 hier meer oog voor is, komt slechts in twee omschrijvingen een directe verwijzing naar dergelijke verder liggende vormen van criminaliteit voor (8a en 9) evenals in de 'aggravated identity theft' bepaling behorend bij omschrijving 1, die strafverzwaring kent in geval identiteitsfraude wordt begaan in verband met gewelds-, drugs- en terroristische misdrijven.

Verticale identiteitsfraude, waarbij de overheid slachtoffer is, maar ook andere vormen van criminaliteit, zoals mensensmokkel, raken wellicht ook enigszins buiten beeld, omdat identiteitsfraude doorgaans beperkt wordt opgevat: documenten vallen buiten de (enge) definitie. Identiteitsfraude betreft het manipuleren van identiteitsgegevens. Sommigen laten (echte dan wel (ver)vals(te)) documenten echter wel onder de omschrijving van identiteitsfraude vallen, zoals Gordon & Willox (omschrijving 9).

De meest betrouwbare cijfers over het aantal incidenten van identiteitsfraude zijn afkomstig van de FTC, die van klachten van slachtoffers registreert en jaarlijks rapporteert op basis van slachtofferonderzoek. Hoewel de cijfers indrukwekkend zijn, kunnen ze ook gerelativeerd worden. Als creditcardfraude namelijk niet wordt meegerekend, betekent dit een vermindering van het aantal klachten met een kwart. Er zijn geen betrouwbare cijfers over de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude,

omdat er geen centrale registratie onder die noemer plaats heeft. Ook over de totale omvang van de schade, voortvloeiend uit identiteitsfraude zijn geen betrouwbare cijfers. Dit hangt volgens Newman & McNally samen met problemen om de diverse schadeposten te benoemen en te achterhalen.

De focus lag eerst bij criminalisering, het verstrekken van informatie aan slachtoffers ter voorkoming van identiteitsfraude en het scheppen van reparatoire maatregelen ten behoeve van slachtoffers. Deze maatregelen concentreerden zich dus op dader en slachtoffer. Daarna is er een grotere verantwoordelijkheid bij (financiële) instellingen gelegd wat betreft beveiliging en authenticatie van identificatiemiddelen. De verantwoordelijkheid om identiteitsfraude wordt momenteel nog breder getrokken. Nu is er vooral aandacht voor het ontwikkelen van betere authenticatiesystemen, onder meer door het koppelen van gegevensbestanden en door toepassing van biometrie, voor het verzamelen van beleidsgegevens en voor een betere coördinatie tussen (strafrechtelijke en andere) overheidsinstellingen onderling en met private organisaties binnen de Verenigde Staten en met buitenlandse overheden. Dit laatste blijkt uit het recente federale strategische plan en het vorig jaar verschenen rapport met een nationale strategie om identiteitsfraude te bestrijden.²³⁸

Al met al lijken de maatregelen tezamen meer evenwichtig en structureel te worden, hoewel er nog wel gesproken kan worden van een kwetsbare architectuur van identificatiemiddelen.

²³⁸ Combating Identity Theft, A strategic plan, *The President's Identity theft task force*, April, 2007. Zie ook een eerder rapport: A National Strategy to Combat Identity Theft, *U.S. Department of Justice*, 2006 die met name inzet op verbetering van de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude.

HOOFDSTUK 5

VERENIGD KONINKRIJK

5.1. KORTE ACHTERGRONDSCHETS

Identiteitsfraude is in het Verenigd Koninkrijk geen apart delict. Wel is er toenemende aandacht voor het fenomeen nu het in omvang toeneemt en het de maatschappij steeds grotere financiële schade berokkent. De schatting gemaakt door de Britse Home Office is dat het in 2006 de Britse economie 1,7 miljard pond heeft gekost.²³⁹

Uit de literatuur blijkt dat de beleidsontwikkeling zich richt op zowel verticale als horizontale vormen van identiteitsfraude. Recentelijk zijn twee wetten in werking getreden die onder meer tot doel hebben deze vormen van identiteitsfraude tegen te gaan. Zo is er de Fraud Act, 2006, die zich met name richt op horizontale vormen van fraude. Ook is er de Identity Cards Act, 2006, die zich met name richt op verticale vormen van fraude met identiteitsbewijzen. Een gezaghebbend rapport, *Identity Fraud Study*, geschreven in opdracht van de Home Office, vormt het ankerpunt voor een analyse van definities van identiteitsfraude en aanverwante termen.²⁴⁰ Overigens kunnen deze definities, of beter omschrijvingen, het best opgevat worden als indicaties van het fenomeen. Ze zijn gevonden in de beleids- en wetenschappelijke literatuur alsmede in informatieve (secundaire) literatuur, zoals websites, informatiebrochures en de populair-wetenschappelijke literatuur. Dat identiteitsfraude of identiteitsdiefstal niet eenvormig wordt omschreven is opgemerkt in een uitgebreide studie over de invoering van de Identity Cards Act uitgevoerd door de London School of Economics. In hoofdstuk 8 van de studie wordt daarover gezegd: ‘*the definition of the term is unclear. It may be an assortment of various forms of fraud that are unrelated to the problem of identity*’.²⁴¹

Na analyse van omschrijvingen, kwantitatieve gegevens en maatregelen, worden bestaande delictomschrijvingen in het Verenigd Koninkrijk geanalyseerd met als doel

²³⁹ Deze en andere cijfers met betrekking tot de omvang van (vormen van) identiteitsfraude worden in par. 5.5. besproken en geanalyseerd.

²⁴⁰ Cabinet Office *Identity Fraud: A Study*, 2002. (Hierna: *Identity Fraud Study*). De status van het rapport als gezaghebbend wordt onder andere benadrukt in de (populair-)wetenschappelijke literatuur; zie bijvoorbeeld S. Davies ‘A Case of Mistaken Identity’, *Significance*, September 2006, p. 117.

²⁴¹ London School of Economics and Political Science *The Identity Project – An assessment of the UK Identity Cards Bill and Its Implications*, LSE/London, 2005. Zie ook: <http://identityproject.lse.ac.uk/identityreport.pdf>. (Geraadpleegd: 25 juni 2007.)

centrale kenmerken te achterhalen die van belang kunnen zijn voor een beter begrip van het fenomeen identiteitsfraude.

5.2. DEFINITIE 1: ‘IDENTITY FRAUD STUDY’

De *Identity Fraud Study* gaat gedetailleerd in op het fenomeen identiteitsfraude. De achtergrond van de studie wordt gevormd door het steeds groter wordende probleem van fraude in het algemeen. Dit probleem speelt zich af op diverse gebieden, zoals illegale immigratie, georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit, witwaspraktijken en financiële fraude. De studie geeft niet slechts een definitie, maar bakent het begrip ook af. Zo schetst het een helder beeld van het fenomeen identiteitsfraude. Wat overigens opvalt is dat de studie verschillende termen door elkaar heen gebruikt zonder deze te differentiëren. Naast het begrip *identity fraud*, wordt ook gerefereerd aan *identity theft* en aan *fabrication of identity*.²⁴² Deze verschillende termen worden niet apart gedefinieerd. Identiteitsfraude is een containerbegrip en wordt als volgt gedefinieerd:-²⁴³

Identity fraud arises when a person pretends to be someone else in order to obtain goods and services through:

- the use of a totally fictitious name (sometimes referred to as a false identity); or
- the adoption of a real person’s name (alive or dead) with or without their permission (sometimes referred to as a hijacked identity).

Analyse

Naast dat de studie aangeeft wat het verstaat onder identiteitsfraude, geeft het ook aan wat het *niet* als identiteitsfraude beschouwt. De studie legt in de definitie de nadruk op het feit dat iemand het doet voorkomen een ander persoon te zijn (deze persoon kan echt bestaan of fictief zijn). De fraudeur neemt een *andere* identiteit aan. Het frauderen met ‘eigen’ identiteitsgegevens valt niet onder de definitie. Dit laatste wordt door de studie beschouwd als *misrepresentation of circumstances*. Dit komt voor indien ‘*a person gives incorrect details about one or more aspects of their identity (e.g. lying about their age to reduce their motor insurance premium or to avoid compulsory retirement)*’.²⁴⁴ Dit laat onverlet, aldus de studie, dat het geven van een verkeerde voorstelling van zaken zou kunnen leiden tot identiteitsfraude, bijvoorbeeld indien de persoon weet dat een organisatie slechts identificeert op basis van één identifier, zoals bijvoorbeeld de geboortedatum en die persoon geeft vervolgens een andere geboortedatum op. Het betekent dat gedrag als identiteitsfraude kan worden bestempeld op basis van gebruikte identifiers door organisaties. In beide gevallen is er dan sprake van een andere identiteit. Dit is een centraal kenmerk van deze definitie. Het omvat twee vormen: een valse identiteit (fictieve identiteit) en een ‘ontvoerde’ identiteit (van een bestaand persoon). Een daarmee samenhangende centraal kenmerk is het gebruik van identifiers: de keuze van identifiers die een organisatie gebruikt kan aanleiding geven tot een andere identiteit. Een derde centraal kenmerk is dat identiteitsfraude niet een doel op zich is maar een ander doel of andere doelen op het oog heeft: *to obtain goods and services*. Het is gericht

²⁴² *Identity Fraud Study*, p. 7 waar alle drie termen voorkomen.

²⁴³ *Ibid.* p. 9.

²⁴⁴ *Ibid.* p. 10.

op vervolghandelingen. Dit heeft twee gevolgen. De eerste is dat de fraudeur *opzettelijk* iemand anders pretendeert te zijn (met het oog op die goederen of diensten). De tweede is dat het plegen van identiteitsfraude het plegen van andere delicten mogelijk maakt. Hieruit leidt de studie af dat identiteitsfraude als zodanig geen overtreding is – het gevolg/doel ervan wel.²⁴⁵ Daarbij moet gedacht worden, volgens de studie, aan het voorkomen van het vaststellen van de juiste identiteit (bijv. om uitzetting te voorkomen), om financieel gewin te halen (bijv. door creditcardfraude) of om financiële aansprakelijkheid te ontlopen.

De soort vervolgdelen die daaruit kunnen worden afgeleid zijn te verschillend om ze uitputtend op te sommen. Het varieert van creditcardfraude tot zedelijkheidsdelicten (de pedofiel die op basis van een valse naam niet getraceerd kan worden in het register en zo in fysiek contact kan komen met kinderen) en van illegale arbeid tot het ontduiken van alimentatieverplichtingen.

Een vierde kenmerk is dat de definitie zowel horizontale als verticale identiteitsfraude omvat. De strekking van de definitie, mede gelet op de omschrijving van het doel ervan, rechtvaardigt deze conclusie.

De definitie beperkt zich niet tot identiteitsdiefstal. Dit zou immers impliceren dat de fraudeur identiteitsgegevens of – kenmerken van een ander gebruikt zonder diens toestemming of medeweten. De definitie maakt echter duidelijk dat dit niet relevant is. Er is ook sprake van identiteitsfraude indien degene van wie identiteitsgegevens of kenmerken worden gebruikt daarvoor toestemming gaf of daarvan op de hoogte was. Slachtofferchap is daarmee niet een noodzakelijk centraal kenmerk. Met slachtoffers wordt hier niet zozeer een organisatie bedoeld die het slachtoffer is van onrechtmatig behaald voordeel op basis van een andere identiteit maar eerder degene wiens identiteit is gebruikt en daarmee vervolgens geconfronteerd wordt, met alle gevolgen van dien.

Naast diefstal zijn er andere methodes c.q. gedragingen te onderscheiden waarmee een andere of fictieve identiteit kan worden aangemeten. Deze methodes staan in relatie tot het begrip identiteit. Dus, de *Identity Fraud Study* onderscheidt een aantal typen identiteiten.²⁴⁶ Zo is er de biometrische identiteit (identiteit die wordt gevormd door unieke, biometrische gegevens). Deze gegevens kunnen worden verkregen doordat ze worden toegekend aan een ander dan diegene tot wie de gegevens behoren of doordat deze gegevens niet goed worden gecontroleerd.²⁴⁷ Een andere is de geattribueerde identiteit (identiteit bestaande uit gegevens die een persoon heeft toebedeeld gekregen zoals naam, burgerservicenummer, etc.). Deze gegevens kunnen worden gestolen door diefstal van documenten of op een andere manier in iemands bezit komen, bijvoorbeeld door het vervalsen van deze documentatie.

Het aannemen van een andere, met name een andere geattribueerde identiteit, wordt in de hand gewerkt door de veelheid aan documenten die in het Verenigd Koninkrijk bestaan

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 10.

²⁴⁶ Deze drie typen worden ander besproken in Hoofdstuk 9. Een derde type identiteit is de zogenaamde biografische identiteit.

²⁴⁷ Het zou kunnen bestaan uit bijvoorbeeld de verwisseling van een vingerafdruk of irisscan. Hier zou zich het interessante geval kunnen voordoen dat een persoon een andere identiteit wordt toegekend (zonder daar zelf de hand in te hebben gehad) en vervolgens deze identiteit gebruikt c.q. misbruikt.

waarmee iemand zijn identiteit kan aantonen. De studie benadrukt dat deze documenten tezamen een ‘*mosaic of documentary evidence for identity*’ vormen.²⁴⁸ Een van de redenen hiervoor is dat er in het Verenigd Koninkrijk niet een nationale identiteitskaart bestaat of een centrale databank.²⁴⁹ Verschillende documenten worden door de Britse overheid afgegeven waarmee een persoon zijn of haar identiteit kan aantonen en ‘*none of which were designed to be universal unique identifiers*’.²⁵⁰ Voorbeelden van zulke documenten zijn paspoort en rijbewijs (met foto), uittreksel uit het geboorteregister, nationaal verzekeringsnummer (*NINO – National Insurance Number*), NHS nummer (nummer ziektekostenverzekering), en een BTW registratiecertificaat. Het punt is dat elk van deze documenten een startpunt kunnen vormen en gebruikt kunnen worden als ‘*evidence of identity to obtain another, more persuasive item of evidence of identity*’.²⁵¹ Zo bestaat er de kans dat er een mozaïek van aan elkaar hangende en elkaar versterkende identiteitsgegevens ontstaat dat overtuigend genoeg is voor het bestaan van een bepaalde identiteit. Dat dit kan gebeuren wijt de studie voornamelijk aan de processen binnen de publieke diensten. Weinigen daarvan, aldus de studie, ‘*meet the highest standards of security*’.²⁵²

5.3. DEFINITIE 2 – ‘IDENTITY FRAUD STEERING COMMITTEE’

In het kader van de bestrijding van identiteitsfraude is de *Home Office Identity Fraud Steering Committee* opgezet.²⁵³ De taak van de Steering Committee is om het publiek te informeren over de gevaren en de gevolgen van identiteitsfraude en identiteitsdiefstal. De Steering Committee hanteert een zeer breed container begrip: ‘*identity crime*’. Het is een term voor ‘*identity theft, creating a false identity or committing identity fraud*’. Deze drie typen van ‘identiteitscriminaliteit’ worden als volgt omschreven:²⁵⁴

- Identity theft occurs when sufficient information about an identity is obtained to facilitate identity fraud, irrespective of whether, in the case of an individual, the victim is alive or dead.
- False identity is (a) a fictitious (i.e. invented) identity; or (b) an existing (i.e. genuine) identity that has been altered to create a fictitious identity.
- Identity fraud occurs when a false identity or someone else’s identity details are used to support unlawful activity, or when someone avoids obligation/liability by falsely claiming that he/she was the victim of identity fraud.

Analyse

Uit de omschrijving van identiteitsfraude komt naar voren dat identiteitsdiefstal een handeling is die identiteitsfraude faciliteert. Identiteitsdiefstal is zo niet op te vatten als een vorm van identiteitsfraude. Ook hier, net als bij de eerste definitie, betreft het de

²⁴⁸ *Identity Fraud Study* p. 18.

²⁴⁹ Met de invoering van de *Identity Cards Act, 2006*, die hieronder wordt besproken, wordt beoogd hieraan een einde te maken.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 18.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 19.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ <http://www.identitytheft.org.uk/index.htm>. (Geraadpleegd: 9 mei 2007.)

²⁵⁴ <http://www.identitytheft.org.uk/definition.html>. (Geraadpleegd: 9 mei 2007.)

identiteit van een ander en niet het sjoemelen met de eigen identiteit. Daarnaast is de definitie toepasselijk op zowel verticale als horizontale identiteitsfraude. Dit komt ook naar voren in een noot bij de definitie die het doel van identiteitsfraude benadrukt:²⁵⁵

Examples of identity fraud include using a false identity or someone else's identity details (e.g. name, address, previous address, date of birth etc.) for commercial, economic or monetary gain; or obtaining goods or information; or obtaining access to facilities or services (such as opening a bank account, applying for benefit or obtaining a loan/credit card).

Het benadrukt dat identiteitsfraude een handeling is voor een ander (crimineel of onrechtmatig) doel. Dit vereist dus ook de intentie tot het plegen van identiteitsfraude, alsmede de intentie tot het plegen van de vervolghandeling. Gelet op de context van de gehele website, opgezet door de Steering Committee als informatiepunt en vraagbaak voor burgers, is de definitie, anders dan die in de *Identity Fraud Study*, slachtoffer gericht. De definitie gaat ervan uit dat de identiteit van een ander wordt misbruikt zonder dat die persoon daar toestemming voor heeft gegeven of überhaupt daarvan op de hoogte was. Dit komt ook naar voren in de voorlichting die de nadruk legt op het belang van het geheimhouden van identiteitsgegevens en waarschuwt voor de gevolgen: '*if your identity is stolen, you may have difficulty getting loans, credit cards or a mortgage until the matter is sorted out*'.²⁵⁶

5.4. DEFINITIE 3 – CIFAS DEFINITIES

Naast de Steering Committee bestaat er ook de *Fraud Prevention Service (CIFAS)*. Het een non-profit ledenassociatie die de bestrijding van financiële criminaliteit tot doel heeft.²⁵⁷ De website die CIFAS hanteert is zeer informatief en herbergt een glossarium van relevante termen op het gebied van fraude.²⁵⁸ Naast dat het een definitie van identiteitsfraude geeft, omschrijft het ook daaraan verwante termen zoals identiteitsdiefstal, verschillende vormen van creditcardfraude en 'ontvoering' van identiteit. Hieronder volgt eerst een definitie van identiteitsfraude en daaraan verwante terminologie. Deze definitie wordt vervolgens geanalyseerd mede tegen de achtergrond van omschrijvingen van specifieke gevallen van fraude die verband houden met identiteit. (De omschrijvingen en definities van de begrippen zijn, aldus de website, zoals '*currently and commonly used within the fraud and financial crime industry*'.)

CIFAS geeft de volgende definitie van identiteitsfraude (*identity fraud*):-

The creation or adoption of a fictitious or false identity to facilitate illegal or fraudulent activity. This usually involves the use of stolen or forged identity documents such as a passport or driving licence to obtain goods or services by deception. Includes cases of false identity, identity theft, impersonation of the deceased, facility [or account] take-over and other impersonations.

²⁵⁵ <http://www.identitytheft.org.uk/definition.html>. (Geraadpleegd: 9 mei 2007.) Alhoewel de nadruk toch lijkt te liggen op horizontale fraude, gelet op de gegeven voorbeelden, waarbij *applying for benefit* (sociale zekerheidsaanvragen) het enige voorbeeld is van verticale fraude.

²⁵⁶ <http://www.identitytheft.org.uk/protect-yourself.htm>. (Geraadpleegd: 9 mei 2007.)

²⁵⁷ Volgens de eigen website; zie: http://www.cifas.org.uk/what_is_cifas.asp. (Geraadpleegd: 9 mei 2007.)

²⁵⁸ http://www.cifas.org.uk/fraud_glossary.asp#Identity_Fraud. (Geraadpleegd: 9 mei 2007.) De in deze en volgende paragrafen geciteerde en besproken definities zijn middels deze website te raadplegen.

Identiteitsfraude kan in deze definitie worden beschouwd als een containerbegrip dat verschillende vormen of methodes omvat.

- False identity fraud: the creation of a fictitious or false identity in order to facilitate fraudulent activity.
- Identity theft: the misappropriation of the identity of another person, without their knowledge or consent. Those with a good credit history are often targeted usually in order to facilitate identity fraud.²⁵⁹
- Impersonation of the deceased: the identity of a deceased person is adopted in order to facilitate fraudulent activity. (Een species daarvan is de Day of the Jackal fraud: a dead child is impersonated years later when they would have become adult to create a false identity which can be used to facilitate identity fraud.)
- Facility or account take-over: the perpetrator of the fraud impersonates a victim and falsely claims a change of address in order to 'takeover' and control existing financial products. Examples include, although not exclusive to account/facility takeover, previous address fraud and previous occupier fraud.

Deze laatste twee vormen worden omschrijven als respectievelijk:-

The fraudster misappropriates the identity of another individual and falsely claims that the victim has recently changed address. Due to the short period of time at the 'new' address any Credit Reference Agency (CRA) checks are performed primarily against the 'previous' address where the victim is in reality still resident. The fraudster will apply for new products and undertake facility takeover fraud from the 'new' address;

En:-

The victim genuinely changes their address and moves to a new residence. The new occupant or someone who has access to the victim's former residence perpetrates a fraud by claiming the previous occupier is still resident at their former address. The fraudster will apply for new products and undertake facility takeover fraud from the 'previous' address.

Analyse

Ook deze omschrijving van identiteitsfraude gaat uit van een andere persoon, een *andere* identiteit, vals of fictief. Het sjoemelen van eigen identiteitsgegevens valt buiten de omschrijving. Dit aspect komt ook naar voren in de omschrijvingen van aan identiteitsfraude gerelateerde termen en vormen ervan. De meest complete vorm van identiteitsdiefstal wordt gekenschetst door CIFAS als *total identity hijack*:-²⁶⁰

The fraudster obtains extensive personal details on an individual allowing a comprehensive fraud encompassing the totality of someone's identity. The subsequent fraud can include in excess of 20-30 financial institutions.

²⁵⁹ Het glossarium verwijst ook naar *corporate identity fraud: the misappropriation of the identity of a company or business, without that entity's knowledge or consent, usually in order to facilitate a fraud*. Deze vorm wordt hier verder niet besproken want valt buiten de scope van dit onderzoek.

²⁶⁰ Identiteitsdiefstal (als een vorm of aspect van identiteitsfraude) wordt elders omschreven als '*the systematic exploitation and subversion of a person's identity*', en wordt opgevat als een misdrijf met ernstige gevolgen voor het slachtoffer. Deze omschrijving wordt niet nader toegelicht, behalve dan dat wordt verwezen naar de *Identity Fraud Study*; zie Davies, *op. cit.*, p. 117.

Een tweede centraal kenmerk is dat de definitie van identiteitsfraude geen onderscheid lijkt te maken tussen horizontale en verticale identiteitsfraude. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat CIFAS een organisatie is die de belangen van de private sector behartigt en (dus) met name de bestrijding en het voorkomen van horizontale fraude op het oog heeft.

Een derde kenmerk is dat uit de omschrijving van identiteitsfraude blijkt dat het een handeling is voor een bepaald doel: *to obtain goods or services by deception*. Ook hier is de conclusie gerechtvaardigd dat opzet een noodzakelijk element is en dat identiteitsfraude als zodanig geen delict is. Althans, dit is afhankelijk van de gebruikte methode. Dit wordt duidelijk aan de hand van omschrijvingen van verschillende vormen van creditcard- of bankpasfraude. Dus *card not received fraud* impliceert de *'interception of payment cards from the postal system for future fraudulent use'*. Het onderscheppen van post is strafbaar.²⁶¹ De vraag is echter of er op dat moment sprake is van identiteitsfraude. Gesteld zou kunnen worden dat daarvan slechts sprake is op het moment dat de fraudeur de pas of creditcard aan een ander presenteert met het oogmerk onrechtmatig voordeel te behalen. Een vergelijkbare vorm is *card not out of possession of cardholder fraud*. Dit komt neer op *'the fraudulent use, normally at cash machines and often by a family member, of a 'borrowed' payment card that is subsequently returned to the cardholder's possession'*.

Uit de omschrijvingen van de verschillende vormen van identiteitsfraude kan de conclusie getrokken worden dat de definitie slachtoffer gericht is. De definitie gaat ervan uit dat een ander het slachtoffer zal worden van identiteitsfraude nu op grond van zijn of haar gegevens onrechtmatig voordeel wordt behaald. Het sluit toestemming of medeweten uit van diegene wiens identiteitsgegevens worden gebruikt.

Creditcardfraude

CIFAS, gelet op zijn doelstelling, onderscheidt in het glossarium vele vormen van creditcardfraude. Ter aanvulling op bovenstaande definities en om een completer beeld te krijgen van vormen van identiteitsfraude, volgt hieronder een lijst van omschrijvingen van vormen van creditcard- of bankpasfraude.

- CNP – Cardholder Not Present Fraud: The fraudulent use of payment card details to obtain goods/services remotely via mail, telephone or the Internet.
- CNR – Card Not Received Fraud: The interception of payment cards from the postal system for future fraudulent use.
- Compromised Card: Any type of physical payment card recovered with the potential to be used for fraudulent purposes, for example counterfeit, skimmed, lost, stolen or intercepted cards.
- Lost Card Fraud: The fraudulent use of payment cards reported as 'lost'.
- Mail/Telephone Order Fraud: A fraudster uses a genuine account number to obtain goods or services from mail order merchants.

²⁶¹ Zie bijvoorbeeld art. 84 Postal Services Act, 2000.

- NOOP – Card Not Out of Possession of Cardholder Fraud: The fraudulent use, normally at cash machines and often by a family member, of a ‘borrowed’ payment card that is subsequently returned to the cardholder’s possession.
- Stolen Card Fraud: The fraudulent use of payment cards reported as ‘stolen’.

Gelet op de definitie van identiteitsfraude zoals door CIFAS gegeven, is creditcardfraude een vorm van identiteitsfraude. Immers de beschikking over bankpasgegevens van een ander faciliteert strafbaar gedrag. Echter, toch blijft de vraag overeind in hoeverre er sprake is van *the creation or adoption of a fictitious or false identity*.

5.5. KWANTITATIEVE GEGEVENS

Kwantitatieve gegevens over het fenomeen identiteitsfraude zijn niet *rechtstreeks* gebonden aan de diverse definities of zijn daarop gebaseerd. De meest betrouwbare data zijn afkomstig van de Home Office Identity Fraud Steering Committee. De cijfers over 2002 worden ook besproken in de *Identity Fraud Study*. De meest gedetailleerde data hebben betrekking op financiële schade die door identiteitsfraude wordt berokkend. Daarnaast zijn er summiere data beschikbaar over incidenten van identiteitsfraude. Een paar opmerkingen over de betrouwbaarheid van deze data kan volstaan. Deze opmerkingen zijn ontleend aan de *Identity Fraud Study*. Allereerst is criminaliteit als zodanig moeilijk te meten. Men kan slechts afgaan op geregistreerde criminaliteit (door aangifte of anderszins). Dit geldt *ipso facto* voor identiteitsfraude. Daar komt nog bij dat identiteitsfraude zelf geen delict is en niet altijd is te onderscheiden van andere vormen van fraude. Dit behelst het gevaar van overlap.²⁶² De studie zegt over de betrouwbaarheid van de data het volgende:-

Accurate measurement of the extent and cost of any fraudulent activity, including identity fraud, is notoriously difficult. Although detected fraud can be measured, extrapolating that into a total figure requires a degree of guesswork.

Daarnaast stelt de studie dat het ontdekken van identiteitsfraude afhankelijk is van de ‘*thoroughness of the processes used within an organisation to authenticate an identity*’.²⁶³ Authenticatie vereist zowel validatie (het vaststellen dat een geclaimde identiteit bestaat (gerelateerd kan worden aan een bestaand persoon)) als verificatie (het vaststellen dat de persoon die zich beroept op de identiteitsgegevens de rechtmatige eigenaar ervan is). De gebruikte identifiers zijn vervolgens mede bepalend voor de vaststelling of er sprake is van identiteitsfraude (zoals gedefinieerd in de *Identity Fraud Study*) of dat er sprake is van ‘*misrepresentation*’.

De financiële schade van vormen van identiteitsfraude werd in 2002 geschat op 1,3 miljard pond. In 2006 ligt de schatting op 1,7 miljard en in 2007 verwacht men een schadebedrag van 2 miljard pond.²⁶⁴ De cijfers over 2006 worden door de Home Office

²⁶² *Identity Fraud Study*, p. 11.

²⁶³ *Ibid.*, p. 11.

²⁶⁴ <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/news/identity-fraud-rises?version=2>. (Geraadpleegd: 9 mei 2007)

Identity Fraud Steering Committee nader gecategoriseerd.²⁶⁵ De categorisering betreft financiële schade in diverse sectoren en daaraan verwante organisaties. Deze categorisering is in het hier onderstaande schema verkort weergegeven.

Schema 1: Categorisering financiële schade agv identiteitsfraude (2006)

Sector	Organisatie	Bedrag (£)
Verzekeringen	Ass. Of British Insurers	22miljoen
Betalingsverkeer	APACS	504.8m
Pensioenwezen	Audit Commission	15m
Banksector (bankpasfraude)	British Bankers' Ass.	Zie APACS
Hypotheeksector	Building Society's Ass.	3.1m
Detailhandel	CIFAS	2.3m
Boetes (nav valse informatie)	Dep. of Const. Affairs	29.9m
Boetes (id. problemen bij rb.)	Dep. of Const. Affairs	5.9m
Sociale zekerheid	Dep. for Work & Pensions	20m
Misbruik rijbewijzen (op. kosten) ²⁶⁶	Driver & Vehicle Licensing Agency	2.5m
Rij-examen en id. (op. kosten)	Driving Standards Agency	1.12m
Auto financiering	Finance and Leasing Ass.	14m
Indirecte belastingen (uit 2002)	HM Revenue & Customs	215m
Directe belastingen & kinderbijslag	HM Revenue & Customs	2.7m
Kinderbijslag (niet succesvol)	HM Revenue & Customs	0m
Immigratie (op. kosten)	HO-IND	56.2
Decentrale overheden	LAIOG (als onderdeel alg. fraude)	28,564
Witwaspraktijken (2002)	Niet specifiek identiteitsfraude	395m
Politieactiviteiten: valse meldingen	Police service	1.73m
Telecommunicatie	Telecommunications	372m
Paspoorten	UK Passport Service	62.8m
TOTAAL		1.72bn (miljard)

Een paar opmerkingen, ontleend aan de Steering Committee, volstaan bij deze cijfers. De financiële schade bestaat uit schade geleden als gevolg van identiteitsfraude of als gevolg van de bestrijding van identiteitsfraude (operationele kosten). In één geval is het bedrag niet slechts schade als gevolg van identiteitsfraude maar van fraude in het algemeen (decentrale overheid). Met betrekking tot politieactiviteiten volgt de financiële schade veelal uit valse meldingen (*bogus callers*). Dit is een delict,²⁶⁷ dat wordt gepleegd met gebruik van een valse identiteit. Immers degene die belt doet dat niet onder zijn of haar echte naam. De Steering Committee beschouwt dit (blijkbaar) als een vorm van identiteitsfraude. Ten slotte, met betrekking tot bankpasfraude, zijn de cijfers verder opge-splitst. Bankpasfraude vindt plaats door het gebruik van bankpassen door criminelen die pretenderen de rechtmatige eigenaar te zijn of door criminelen die een fictieve identiteit gebruiken. De financiële schade is verder uitgesplitst op basis van het

²⁶⁵ Bron: <http://www.identitytheft.org.uk/ID%20fraud%20table.pdf>. (Geraadpleegd: 9 mei 2007; de site geeft een gedetailleerd overzicht van financiële schade van diverse sectoren, privaat en publiek, als gevolg van identiteitsfraude.)

²⁶⁶ Op. kosten = operationele kosten; kosten besteed aan detectie, etc.

²⁶⁷ Zie bijvoorbeeld art. 4 lid 2 Emergency Workers (Scotland) Act, 2005.

‘type’ bankpas: valse bankpassen (129.7m), verloren of gestolen bankpassen (114.4m), bankpassen die niet aanwezig waren (150.8m), niet ontvangen passen (72.9m), valse aanvraag van bankpassen (13.1m) en overname van een rekening (23.8m).

Vanuit andere hoek worden deze cijfers bekritiseerd. Dat cijfers zoals deze niet altijd waarheidsgetrouw blijken te zijn, blijkt uit de opmerking van APACS (Association of Payment and Clearing Services) die stelde dat op grond van de eigen berekeningen de schade als gevolg van identiteitsfraude met creditcards 37 miljoen pond bedraagt. Het bedrag van 504 miljoen pond is volgens de organisatie het totale schadebedrag met betrekking tot creditcards en bankpassen.²⁶⁸ Meer in het algemeen, de regering wordt verweten dat het de cijfers heeft berekend op andere criteria en niet op basis van de definitie van identiteitsfraude zoals die in de *Identity Fraud Study* is gegeven. De reden hiervoor zou zijn geweest om een meerderheid te bewerkstelligen in het Engelse parlement met betrekking tot de Identity Cards Act, 2006.²⁶⁹ Ook de studie van de Londen School of Economics heeft deze cijfers kritisch bestudeerd. Een van de conclusie is dat de invoering van de identitiy card slechts op het gebied van sociale zekerheidsfraude van invloed is op een daling van dit type fraude.²⁷⁰

In de *Identity Fraud Study* wordt een overzicht gegeven van de reikwijdte van identiteitsfraude.²⁷¹ Het betreft cijfers aangaande de detectie van incidenten die met identiteitsfraude in verband kunnen worden gebracht. De cijfers betreffen onderzoek in de periode 2001-2.

Schema 2: Incidenten gerelateerd aan identiteitsfraude

Sector/thema	Omschrijving	Cijfers
Rijvaardigheid	Beëindigen rijvaardigheidsexamen door twijfel omtrent identiteit	3.231 gevallen per jaar
Paspoort	Frauduleuze paspoortaanvragen	1.484 gevallen per jaar
Luchtvaart	Frauduleuze documentatie Terminal 3, Heathrow	50 gevallen p/m
NIFU ²⁷²	Ontdekking vervalste documenten op havens	59 gevallen per jaar
Vrouwenhandel	Vrouwenhandel ten bate van seksuele exploitatie	1.500 vrouwen per jaar
Immigratie	Ontdekte gevallen van illegale immigratie	21.000 gevallen per jaar
Witwassen	Verwijzing van de Financial Services Authority op basis van witwas-wetgeving	18.500 verwijzingen
Sociale zekerheid	Identiteitsfraude ontdekt door Benefit's Agency's Security Investigation Service	564 gevallen per jaar
Private sector	Transactieverlies ten gevolge van fraude	1-2% van de transactiewaarde
Private sector	Transactiekosten ten gevolge van identiteitsfraude als	3-5%

²⁶⁸ Davies, *op. cit.*, p. 117.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ *The Identity Fraud Project, op. cit.*, p. 109.

²⁷¹ *Identity Fraud Study*, p. 13.

²⁷² National Identity Fraud Unit.

	percentage van fraude	
--	-----------------------	--

CIFAS heeft gegevens verzameld over de incidenten van identiteitsfraude en de verschillende verschijningsvormen ervan. In 2005 detecteerde het een stijging van ongeveer 3% van fraudegevallen. Echter, uitgesplitst naar categorie, detecteerde het een stijging van 16% van fraudegevallen waarbij gebruikt werd gemaakt van een valse identiteit en een stijging van 11% van fraudegevallen waarbij personen slachtoffer waren van ‘*impersonation*’.²⁷³ Deze cijfers zijn verder niet toegelicht of uitgesplitst.

5.6. MAATREGELEN

De *Identity Fraud Study* sluit het onderzoek af met een reeks aanbevelingen over de wijze waarop identiteitsfraude kan worden bestreden. Het bepleit allereerst een structurele aanpak en waarschuwt dat eenvoudige oplossingen – dat wil zeggen een fragmentarische, incidentele aanpak – niet doelmatig zijn. Slechts een structurele aanpak kan beter vat krijgen op de ‘*mosaic of documentary evidence for identity*’:-

Tightening up on the issue of passports, for example, is likely to lead to fraudsters paying more attention to photocard driving licences (or vice versa). And efforts such as the joint UKPS/DVLA project to tighten up on the issue of passports and driving licences, making it harder to procure genuine documents under false pretences, will lead fraudsters to concentrate more on theft of genuine documentation, counterfeiting, or identity takeover, where for example mail is redirected, details of an individual and their financial records are recorded, and theft is then committed through impersonation.

De studie legt bij het pleidooi voor een structurele aanpak de nadruk op drie fundamentele aspecten: verificatie, registratie en organisatie. De eerste is dat identiteit geverifieerd moet kunnen worden op basis van biografische ‘checks’. Deze moeten kunnen worden nagetrokken aan de hand van een frauderegister. (Personen die vervolgens de test niet doorstaan kunnen worden onderworpen aan verdergaand onderzoek, bijvoorbeeld door middel van verhoor.) De tweede is het creëren van een register van gestolen identiteitsdocumenten dat open moet staan voor zowel de publieke als de private sector. Het derde aspect is een krachtiger en meer georganiseerde actie tussen de publieke en private sector om identiteitsfraude te bestrijden. Concrete voorstellen doet het onderzoeksrapport niet maar het geeft wel aan dat de regering door consultatie, adviezen verwelkomt ten einde regelgeving aan te scherpen c.q. in te voeren met als doel identiteitsfraude beter te kunnen bestrijden.

De thans bestaande concrete maatregelen in het Verenigd Koninkrijk kunnen in een aantal categorieën worden opgesplitst:-

- **Maatregelen van informatieve aard.**

Hiermee kunnen de diverse websites worden aangeduid die het publiek voorlichten over identiteitsfraude en identiteitsdiefstal. Zowel de website van de Steering Committee als de website van CIFAS behelst informatie over de gevaren van identiteitsfraude en hoe burgers zichzelf daartegen kunnen beschermen.

²⁷³ Bron: http://www.cifas.org.uk/press_20060130.asp. (Geraadpleegd: 25 juni 2007; de site geeft een gedetailleerd overzicht van fraudegevallen, georganiseerd onder verschillende rubrieken waaronder identiteitsfraude.) De site geeft ook een overzicht van gevallen van identiteitsfraude c.q. -diefstal; zie: http://www.cifas.org.uk/identity_fraud_case_histories.asp. (Geraadpleegd: 25 juni 2007.)

- **Maatregelen van technologische aard**

Met de invoering van de Identity Cards Act, 2006 is een scala aan technologische maatregelen ingevoerd in de bestrijding van identiteitsfraude. Deze maatregelen hebben enerzijds betrekking op het verkrijgen en verwerken van biometrische gegevens, zoals een irisscan, en anderzijds op het tegengaan van fraudegevoeligheid van identiteitsdocumenten. Daarnaast zien deze maatregelen toe op het creëren van een nationaal identiteitsregister.

- **Juridische maatregelen, met een preventief karakter**

Het preventieve karakter van deze maatregelen ligt in de strafbaarheid van handelingen die identiteitsfraude in de hand werken, zoals bijvoorbeeld de vervalsing van documenten en het voorhanden hebben van vervalste documenten. Zie bijvoorbeeld artt. 173-177 Road Traffic Act, 1988, artt. 1-4 Counterfeiting Act, 1981 en art. 25 Identity Cards Act, 2006. (Deze worden hieronder in par. 5.8. kort toegelicht.)

- **Juridische maatregelen met een repressief karakter**

Het repressieve karakter ligt in de vervolging en bestraffing van delicten die door identiteitsfraude worden gefaciliteerd. Te denken valt aan het algemene fraude delict art. 1 van de Fraud Act, 2006 en art. 28 Identity Cards Act. Beide worden hieronder, in par. 5.8. kort toegelicht.

5.7. KADER VOOR ANALYSE: MATRIX VK

In deze paragraaf worden de omschrijvingen van identiteitsfraude geplaatst in een matrix als opmaat voor een vergelijkende analyse. De matrix volgt het kader voor analyse zoals is toegelicht in hoofdstuk 2 (par. 2.4.).

Schema 3: Kader voor analyse: matrix Verenigd Koninkrijk

Kenmerken:		Omschrijvingen:	5.2. 'Identity Fraud Study'	5.3. 'Identity Fraud Steering Committee'	5.4. CIFAS definities
		1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Met en zonder toestemming
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja	Ja	Ja
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee	Nee	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Wordt niet expliciet naar verwezen	Wordt niet expliciet naar verwezen	
		Documenten?			Als voorbeeld
		Andere gegevensdragers?			
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Nee	Nee	Nee
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	o.a. (identiteits)diefstal; <i>misrepresentation</i> .	(identiteits)diefstal	(identiteits)diefstal
5. Vervolggedragingen?	Zo ja:	Fraude?	Fraud	Identiteitsfraude dmv van identiteitsdiefstal)	'illegal and fraudulent activity'
		Bepaald terrein?	Onbenoemd : 'goods and services'		
		Algemeen?			
		Intentie, poging, voltooiing?	Onduidelijk	Strekking lijkt voltooiing te impliceren	Onduidelijk
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee	Nee	Nee
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		Niet van belang	Nadruk op horizontaal	Nadruk op horizontaal

Definities

Identity fraud arises when a person pretends to be someone else in order to obtain goods and services through the use of a totally fictitious name (sometimes referred to as a false identity); or the adoption of a real person's name (alive or dead) with or without their permission (sometimes referred to as a hijacked identity). (Identity Fraud Study)

Identity fraud occurs when a false identity or someone else's identity details are used to support unlawful activity, or when someone avoids obligation/liability by falsely claiming that he/she was the victim of identity fraud. (Home Office Identity Fraud Steering Committee)

The creation or adoption of a fictitious or false identity to facilitate illegal or fraudulent activity. This usually involves the use of stolen or forged identity documents such as a passport or driving licence to obtain goods or services by deception. Includes cases of false identity, identity theft, impersonation of the deceased, facility [or account] takeover and other impersonations. (CIFAS definitions)

Analyse

Persoon

De drie besproken definities hebben alle gemeen dat zij zich beperken tot de identiteit van een ander of fictief persoon. Het sjoemelen met de eigen identiteit wordt niet als zodanig als identiteitsfraude beschouwd. Dit heeft onder meer te maken met het leerstuk van *misrepresentation*, dat zowel in het strafrecht als in het privaatrecht verankerd ligt. Echter, daar waar het sjoemelen met de eigen gegevens leidt tot een andere identiteit kan dat, volgens de Identity Fraud Study, leiden tot de vaststelling dat er sprake is van identiteitsfraude. Dit hangt mede af van de gebruikte identifiers. Toestemming of medeweten valt buiten de strekking van definities die de nadruk op horizontale identiteitsfraude leggen, hetgeen voor de hand ligt.

Identificatiemiddel

De definities verwijzen niet naar identificatiemiddelen als een constituerend element van de definitie. Veelal dienen ze als illustratie. De algemene conclusie luidt dat reikwijdte van de definities niet direct afgebakend wordt door specifieke identificatiemiddelen te benoemen.

Identiteit

De definities verzuimen identiteitsfraude te plaatsen in de bredere context van de functie en betekenis van identiteit. Blijkbaar is er een impliciete vooronderstelling dat het begrip 'identiteit' voldoende duidelijk is. Echter, de Identity Fraud Study gaat in op vormen of typen van identiteiten en onderscheidt er drie: de biometrische, de geattribueerde en de biografische identiteit, en geeft daarmee aan dat identiteitsfraude zich op die drie typen kan richten. De definities laten in het midden of identiteitsfraude zich kan voordoen op

basis van één identifier. De definities zijn dus niet context bepalend, alhoewel bij de CIFAS definities gedacht kan worden aan die identifiers die verband houden met de bankgegevens van personen, zoals een creditcardnummer. Daarnaast is het gebruik van een identifier bepalend of er sprake is van identiteitsfraude of van misrepresentation, zoals toegelicht in de Identity Fraud Study.

Handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen

De definities laten zich niet echt uit over de methode waarop gegevens worden verkregen ten einde een andere identiteit te realiseren. In de toelichting op de diverse definities wordt gewezen op diefstal (in de juridische zin) en op identiteitsdiefstal, die weer verschillende vormen kan kennen. Deze worden genoemd in de CIFAS definitie en kan bestaan uit onder meer het onderscheppen van post.

Vervolgedragingen

De definities zien identiteitsfraude niet als een apart delict of strafbare handeling maar eerder als een opstap- of voorbereidingshandeling voor andere delicten, zoals fraude, etc. Deze hebben tot doel het verwerven van 'goods or services'. Identiteitsfraude is dus niet een doel op zich maar dient een ander doel en is in die voege een intentionele handeling.

Verhouding

De definities maken geen expliciet onderscheid tussen horizontale en verticale identiteitsfraude, al lijkt de nadruk te liggen op de eerste.

Schema 4: Matrix: Verenigd Koninkrijk: algemene bevindingen

Omschrijvingen: Kenmerken:		Verenigd Koninkrijk	
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Expliciet aan de orde bij horizontale identiteitsfraude
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee
Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Worden als voorbeelden gebruikt en niet als afbakening
		Documenten?	
		Andere gegevensdragers?	
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Definities gaan niet in op de betekenis en functie van identiteit; deze wordt verondersteld
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Handeling of methodes worden in de definities zelf in het midden gelaten, maar vaak wordt verwezen naar diefstal, en identiteitsdiefstal
5. Vervolgedragingen?	Zo ja:	Fraude?	.Identiteitsfraude is middel tot een ander doel, dat niet expliciet wordt omschreven
		Bepaald terrein?	
		Algemeen?	
		Intentie, poging, voltooiing?	
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		De definities hebben betrekking op beide maar nadruk ligt op horizontale identiteitsfraude

5.8. VERGELIJKING MET BESTAANDE DELICTSOMSCHRIJVINGEN

Een andere invalshoek van waaruit een betere begripsvorming omtrent identiteitsfraude mogelijk is, is een strafrechterlijke invalshoek op fraude in het algemeen. Met de invoering van de *Fraud Act, 2006* kwam een einde aan de toen bestaande versnipperde regelgeving van fraudedelicten. Naast dat er een common delict bestond (*conspiracy to defraud*), waren er verschillende fraudedelicten wettelijk verankerd, zoals bijvoorbeeld in de *Theft Acts, 1986-1996*. Daarnaast bestaat er wetgeving op het gebied van document- vervalsing en computercriminaliteit. De delictsomschrijvingen, ook van de oude wetgeving, die gehanteerd worden zijn relevant met betrekking tot de begripsvorming omtrent identiteitsfraude. Bij de bespreking ervan is dankbaar gebruikt gemaakt van een research paper van de *Britse Law Commission*.²⁷⁴ Achtereenvolgens komen aan bod:

- *Conspiracy to defraud (common law)*
- *Deception (statute law: Theft Acts, 1986-1996)*
- *Fraud (statute law: Fraud Act, 2006)*
- *Forgery (statute law: diverse wetten)*
- *Computer misuse (statute law; Computer Misuse Act, 1990)*
- *Identification card offences (Identity Cards Act, 2006)*

Conspiracy to defraud

Het common law delict conspiracy to defraud wordt, naar het Nederlands vertaald, omschreven als een delict dat ‘*requires proof that two or more conspirators dishonestly intended to defraud another or others*’.²⁷⁵ Er moet dus sprake zijn van een samenzwering. Fraude als zodanig is niet een (common law) delict. Het wordt door de House of Lords omschreven als ‘*to deprive a person dishonestly of something which is his or of something he is or would or might but for the perpetration of the fraud be entitled*’.²⁷⁶

In hoeverre is deze definitie relevant voor de begripsvorming omtrent identiteitsfraude? Eén kenmerk springt eruit. Centraal staat de intentie iets van iemand te ontfutselen op oneerlijke wijze. Wat opvalt is dat op basis van een letterlijke interpretatie de fraude zich kan richten op de identiteit van het slachtoffer. Dus de samenzweerders zouden tot doel kunnen hebben de identiteit van een ander te stelen of door misbruik van identiteitsgegevens die ander schade te berokkenen (zonder dat ze er zelf noodzakelijkerwijs beter van worden). Zo opgevat zou identiteitsdiefstal (als vorm van identiteitsfraude) een op zichzelf staand delict kunnen zijn, ook of juist indien het doel alleen is een ander schade toe te brengen.

Deception

In de *Theft Acts, 1986-1996* wordt misleiding (*deception*) strafbaar gesteld. Misleiding impliceert onder meer dat de dader ‘*induces a false belief in the mind of the dupe*’.²⁷⁷

²⁷⁴ Law Commission Report *Fraud*, LawCom, nr. 276. (Hierna: Law Commission Report.)

²⁷⁵ Law Commission Report, p. 5.

²⁷⁶ De Law Commission verwijst in zijn omschrijving van ‘fraude’ naar een uitspraak van de House of Lords: *Scott v. Metropolitan Police Commissioner* [1975] A.C. 819, at 839, *per Dilhorne VC*.

²⁷⁷ Law Commission Report, p. 9.

Acht vormen van misleiding worden onderscheiden door 'a person who dishonestly and by deception:

- a.) obtains property belonging to another, with the intention of permanently depriving the other of it,
- b.) obtains a money transfer,
- c.) obtains services,
- d.) secures the remission of an existing liability to make a payment,
- e.) induces a creditor to wait for payment or to forgo payment with intent to permanently default on the debt,
- f.) obtains an exemption from or abatement of liability to make a payment,
- g.) obtains a pecuniary advantage, or
- h.) procures the execution of a valuable security'.

De misleiding kan bestaan in het aannemen van een andere identiteit ten einde een derde te benadelen. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar betalingen met creditcard en automatische betalingen. Het betreft hier betalingen gedaan door een persoon met een creditcard, waarover hij niet beschikkingsbevoegd is. Die persoon doet zich dan voor als iemand die hij of zij *niet* is, namelijk de houder van de creditcard. Het betreft hier misleiding in de vorm van het geven van een verkeerde voorstelling van zaken ('*misrepresentation*'). De Law Commission wierp de vraag op of er in dit geval altijd sprake is van misleiding en dus een delict. Hij stelde:-²⁷⁸

A defendant has deceived another person implies that the other person believed in the truth of the defendant's false representation. Sometimes, however, a person will act upon a defendant's false representation without actively considering whether or not it is true. Arguably, such a person has not been truly deceived.

Uit het oog wordt verloren dat niet de ontvanger van de betalingen per se slachtoffer is, maar eerder de daadwerkelijke houder van de creditcard. Echter, dan is er geen sprake van misleiding maar van een vorm van diefstal. In de Engelse wetgeving wordt diefstal (*theft*) omschreven als *the dishonest appropriation of property belonging to another with the intention of permanently depriving the other of it*'.²⁷⁹ Het is duidelijk dat misleiding op basis van een andere identiteit een vanzelfsprekende methode is. Echter, het is pas een delict indien het een van de acht vormen ervan tot doel heeft.

Fraud

De reikwijdte van het common law delict, alsmede de versnipperde wetgeving en andere ontwikkelingen, zoals de gemeten toename van financiële schade en een aantal spraakmakende fraude-incidenten in het Verenigd Koninkrijk, hebben geleid tot de invoering van nieuwe wetgeving: de *Fraud Act, 2006*. Deze wet heeft tot doel de strafbaarstelling van fraude in algemene bewoordingen te formuleren opdat de reikwijdte ervan dekkend is en adequaat kan anticiperen op nieuwe ontwikkelingen, zoals nieuwe technologie en e-commerce.²⁸⁰ Fraude wordt strafbaar gesteld in artikel 1 van de wet en ziet op drie

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 20.

²⁷⁹ House of Common's Library Research Paper *The Fraud Bill (HL) – Bill 166 of 2005-06*, (06/31), p. 4. (Hierna: Research paper.)

²⁸⁰ Law Commission Report, p. 3.

verschijningsvormen (i) *false representation* (valse voorstelling van zaken), (ii) het achterhouden van informatie en (iii) misbruik van positie (zie resp. artikel 2, 3 en 4). De eerste vorm is in het kader van identiteitsfraude het meest relevant. Een voorstelling van zaken is ‘vals’ indien ‘*it is untrue or misleading and the person making the statement knows that it is, or might be, so*’.²⁸¹ Een ‘voorstelling van zaken’ is vervolgens ‘*any representation as to fact of law, including a representation as to a person’s state of mind*’.²⁸² In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt hierbij specifiek gewezen op creditcardfraude en cybercriminaliteit:²⁸³

15. A representation may also be implied by conduct. An example of a representation by conduct is where a person dishonestly misuses a credit card to pay for items. By tendering the card, he is falsely representing that he has the authority to use it for that transaction. It is immaterial whether the merchant accepting the card for payment is deceived by the representation.²⁸⁴

16. This offence would also be committed by someone who engages in ‘phishing’: i.e. where a person disseminates an email to large groups of people falsely representing that the email has been sent by a legitimate financial institution. The email prompts the reader to provide information such as credit card and bank account numbers so that the ‘phisher’ can gain access to others’ personal financial information.

Het is opvallend dat bij de opmerking over creditcardfraude, de memorie niet verwijst naar de identiteit van de ware houder van de creditcard maar verwijst naar wie *gerechtigd* is van de kaart gebruik te maken. Dit is wellicht een niet overbodige nuancering. Het gaat erom dat iemand *onrechtmatig* de creditcard van een ander gebruikt: indien ik iemand toestemming geeft om met behulp van mijn creditcardgegevens iets online te bestellen maakt die persoon zich niet schuldig aan fraude. Het maakt niet uit jegens wie de mededeling wordt gedaan en omvat ook mededelingen gedaan tegen een machine, zoals bijvoorbeeld een pinautomaat of computer.

Forgery

De besproken definities hebben alle gemeen dat zij de identiteit van een ander centraal stellen, hetzij van een bestaand persoon hetzij van een fictief iemand. Verschillende methodes kunnen worden onderscheiden ter verkrijging van een valse identiteit. Wanneer het documenten betreft zijn bestaande delictomschrijvingen op het gebied van vervalsing toepasselijk. Dus, in bijvoorbeeld de *Road Traffic Act, 1988* wordt in artikel 173-177 het vervalsen van documenten van onder andere rijbewijzen, vervoerspapiere, verzekeringspapiere, kentekenplaten en ‘APK-keuringen’ strafbaar gesteld. Andere, meer algemene bepalingen zijn te vinden in de *Forgery and Counterfeiting Act, 1981*. Vier artikelen stellen gedragingen strafbaar die specifiek tot oogmerk hebben het vervalsen van documenten of kopieën daarvan. Het betreft vervalsing, het kopiëren van een vervalst document en het gebruik van een vervalst document of kopie ervan.

²⁸¹ Research paper, p. 11.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ <http://www.opsi.gov.uk/acts/en2006/2006en35.htm>.

²⁸⁴ Nota bene: opvallend is dat de Law Commission betwijfelde of er in dit geval sprake is van fraude, indien de ander de identiteit zelfs niet in twijfel trok; zie *supra*, Law Commission Report, p. 20.

Computer misuse

Op het terrein van computerfraude bestaat er in het Verenigd Koninkrijk regelgeving ter bestrijding ervan. De *Computer Misuse Act, 1990* stelt misbruik van computers en computergegevens strafbaar waarvan het doel is de ongeautoriseerde toegang tot computerdata, met het oogmerk daarmee andere delicten te plegen of deze te doen laten plegen en de ongeautoriseerde modificatie van computerdata. Deze delicten staan omschreven in artikel 1-3 van de *Computer Misuse Act, 1990*. Het misbruik van computers kan het verkrijgen van een identiteit of identiteitsgegevens tot doel hebben, bijvoorbeeld door middel van ‘phishing’.

Identification card offences

Zoals al eerder werd opgemerkt, bij de analyse van de definitie van identiteitsfraude van de *Identity Fraud Study*, bestaat er in het Verenigd Koninkrijk geen algemeen identificatiedocument of -register. De *Identity Cards Act, 2006* beoogt hierin verandering te brengen. De wet creëert het juridische raamwerk voor een nationaal identiteitsregister, voor het uitgeven van identiteitskaarten voor diegene die geregistreerd staan en voor het formuleren van strafbepalingen ter bestrijding van het misbruik van identiteitskaarten en andere vormen van identiteitsfraude. Het beoogt zo een betere bestrijding van identiteitsfraude en identiteitsdiefstal, mede door het opnemen van biometrische gegevens in identiteitsdocumenten. Art. 26 stelt het bezit van valse documenten strafbaar, alsmede het bezit van apparatuur met de intentie deze te gebruiken voor vervalsingen. Art. 28 stelt strafbaar het geven van verkeerde of valse informatie ten einde een verandering in het register te bewerkstelligen, de inhoud ervan te bevestigen of op deze wijze een identiteitsdocument te bemachtigen.

Een voor dit onderzoek opmerkelijk aspect in het wetgevingsproces omtrent identiteitskaarten was de vraag of identiteitsfraude een op zichzelf staand delict zou moeten zijn. Deze vraag werd door de regering gesteld in haar *Consultation Paper ‘Entitlement Cards and Identity Fraud’*,²⁸⁵ temeer omdat de toen bestaande wetgeving de diefstal van de identiteit van een ander niet strafbaar stellen indien er geen sprake is van een *conspiracy to defraud* (zie hierboven). De regering stelde:-²⁸⁶

By making it an offence to use a means of identification of another person or a fictitious person without reasonable cause, the very act of using a false identity would be a criminal offence without the need to prove any criminal intent or conspiracy. This would provide the police with the means to disrupt the activities of fraudsters in the early stages of their criminal activities, for example while they are conducting business using false identities in preparation for a money laundering exercise or the importation of drugs.

Een aantal ‘stakeholders’ reageerde positief op dit voorstel in de daaropvolgende consultatieronde.²⁸⁷ Zo kwam uit de financiële sectoren de opmerking dat op deze manier ‘*the fraud could be tackled before there is a financial loss*’.²⁸⁸ Ook lokale overheden waren voorstander maar stelden dat het delict een overtreding (en niet een misdrijf) zou moeten betreffen ten einde frauduleuze claims te ontmoedigen (en met de proviso dat

²⁸⁵ Cm 5557 (2002).

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 44.

²⁸⁷ Uit deze consultatierondes is overigens niet op te maken wie tegenstander waren en waarom.

²⁸⁸ Cm 6019 (2004), p. 82.

‘safeguards should exist for vulnerable groups’²⁸⁹). Ook de politiefederatie in Engeland en Wales was voorstander en stelde verder dat:²⁹⁰

The very act of using a false identity should be a criminal offence, without the need to prove any criminal intent. The seriousness of the circumstances should determine whether the offence should be prosecuted under summary or solemn procedure but it was considered that normally a summary prosecution would suffice. However, to restrict an offence to summary only was considered to be too narrow.

Het is opmerkelijk dat de regering in de daaropvolgende *Consultation Paper* niet terugkomt op het voorstel en met geen woord reageert op de reacties van de diverse stakeholders. De regering verwijst enkel naar het gegeven dat ‘*while there are some cases of straightforward theft of a person’s identity, identity fraud is rarely committed for its own sake, rather it is an enabler for other offences such as money laundering*’, zonder dit overigens in verband te brengen met het voorstel.²⁹¹

Met de invoering van de Identity Cards Act, 2006, is een uitgebreid regime geïntroduceerd met als doel een einde te maken aan de waaier van identiteitsdocumenten die misbruik mogelijk maakt en identiteitsfraude in de hand werkt. Echter, het leidt tevens tot een vorm van controle op en overzicht van persoonsgegevens van burgers zonder dat duidelijk is in hoeverre die burger invloed heeft op het gebruik en beheer van die gegevens.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 101.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 112.

²⁹¹ Cm 6020 (2004), p. 7.

HOOFDSTUK 6

FRANKRIJK

6.1. KORTE ACHTERGRONDSCHETS

Frankrijk kent, net als Nederland en het Verenigd Koninkrijk, geen aparte strafbepaling voor identiteitsfraude. Wel bestaan er delictsoomschrijvingen die direct of indirect betrekking hebben op het fenomeen identiteitsfraude. Identiteitsfraude mag zich de laatste jaren wel in een toenemende politieke belangstelling verheugen. In maart 2005 werd expliciet aandacht gevraagd voor de strijd tegen identiteitsfraude in het kader van terrorisme-bestrijding en illegale immigratie. Op de vraag over de grote toename van het aantal gestolen en vermiste identiteitsdocumenten,²⁹² antwoordde de toenmalige minister-president Villepin dat het gaat om de strijd tegen het terrorisme, de strijd tegen illegale immigratie, en dat identiteitsfraude de staat meerdere miljarden euro kost. Vandaar de introductie van het project INES: ‘*d’identité nationale sécurisée*’. In juni 2005 werd in de senaat een uitgebreid rapport besproken met betrekking tot de nieuwe generatie identiteitsdocumenten, het *Rapport d’Information* van M. Jean-René Lecerf.²⁹³ Het Rapport d’Information geeft vreemd genoeg nergens een definitie of zelfs maar een omschrijving van identiteitsfraude – terwijl het in kaart brengen van identiteitsfraude en de klassieke of moderne antwoorden daarop toch de missie van het rapport zijn.²⁹⁴ Om toch enigszins binnen het formaat van de landenanalyse te blijven, zal uit het rapport zelf worden afgeleid wat met identiteitsfraude bedoeld wordt.

Het is verbazingwekkend dat ook op andere terreinen identiteitsfraude nergens als zodanig besproken wordt, laat staan gedefinieerd. Bijna alle Franstalige bronnen op het gebied van identiteitsfraude hebben betrekking op Canada.²⁹⁵

²⁹² In 1997 was er sprake van 39.000 identiteitsbewijzen die gestolen of vermist waren, tegen meer dan 500.000 kaarten in 2004, met andere woorden zo’n 13 keer zo veel.

²⁹³ M. Jean-René Lecerf, *Rapport d’Information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale (1) par la mission d’information (2) sur la nouvelle génération de documents d’identité et la fraude documentaire*, te vinden op <http://www.senat.fr/rap/r04-439/r04-439.html>. (Geraadpleegd: 9 april 2007). Hierna: Rapport d’Information. Uiteraard was dit rapport al eerder in kleinere kring besproken, zie: http://www.senat.fr/commission/missions/fraude_documentaire/index.html. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

²⁹⁴ Rapport d’Information p. 7.

²⁹⁵ Zie bv. www.cba.ca/fr/viewdocument.asp?fl=3&sl=308&tl=311&docid=690 (geraadpleegd op 13 mei 2007).

Zorgsector

Voor wat betreft de zorgsector wordt er discussie gevoerd over welk nummer gebruikt moet worden ter identificatie. De CNIL (Franse privacy-waakhond) is erg gekant tegen gebruik van het zogenaamde N.I.R. (sociaal zekerheidsnummer).²⁹⁶ De CNIL voert uiteraard privacy-bezwaren aan: het N.I.R. bevat informatie (nl. geslacht, geboortedatum en geboorteplaats), en gebruik ervan is in strijd met de vertrouwelijke relatie tussen hulpvelener en patiënt.²⁹⁷ Opvallend is, dat er niets gezegd wordt over risico van fraude c.q. identiteitsfraude.

Fraude met betaalmiddelen

Volgens het jaarverslag van de *Federation Bancaire Française* was fraude met betaalkaarten in 2005 lager dan ooit, nl. 0,064% van het totaalbedrag aan kaarttransacties. Aan ongeveer de helft hiervan ligt verlies of diefstal van de kaart ten grondslag.²⁹⁸ De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat dit in Frankrijk geen groot issue is.

Internetfraude

Bij internetfraude gaat het vooral om ‘phishing’. In februari 2007 is Frankrijk binnengekomen in de top 10 van landen waar phishers zich op richten.²⁹⁹ Het aandacht vragen voor het probleem van phishing, en bewustwording van internetgebruikers, vindt vooral plaats middels particulier initiatief, vooral van grote spelers als Microsoft,³⁰⁰ alsmede van beveiligingsbedrijven.³⁰¹ De officiële site tegen computercriminaliteit, de site van het *Office Central de Lutte contre la Criminalité liée aux Technologies de l'Information et de la Communication*,³⁰² meldt niets over phishing.

6.2. DEFINITIE: ‘RAPPORT D’INFORMATION’

De impliciete veronderstelling die aan het Rapport d’Information, en aan het hele project INES, ten grondslag ligt is dat identiteitsfraude aangepakt moet worden door het creëren van veilige identiteitsbewijzen. Aldus wordt identiteitsfraude vooral gezien als document-fraude. Geconstateerd wordt dat identiteitsfraude zo oud is als de noodzaak tot identificatie. Identiteitsfraude kan verschillende vormen aannemen:-

- met gebruikmaking van een fictieve identiteit
- met overname van een bestaande identiteit

²⁹⁶ *Numéro d’inscription au Répertoire National d’Identification des personnes physiques.*

²⁹⁷ [http://www.cnil.fr/index.php?id=2197&news\[uid\]=434&cHash=dd6d3df873](http://www.cnil.fr/index.php?id=2197&news[uid]=434&cHash=dd6d3df873). (Geraadpleegd: 9 april 2007).

²⁹⁸ Jaarverslag *Federation Bancaire Française*, te vinden op [http://www.fbf.fr/Web/Internet/content_fbf.nsf/\(WebPageList\)/Rapport+d+activite/\\$File/rapport_FBF_2006.pdf](http://www.fbf.fr/Web/Internet/content_fbf.nsf/(WebPageList)/Rapport+d+activite/$File/rapport_FBF_2006.pdf), p. 27. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

²⁹⁹ <http://www.vnunet.fr/fr/vnunet/news/2007/03/12/phishing-retour-normale-f-vrier>. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

³⁰⁰ <http://www.microsoft.com/france/athome/security/email/phishing.msp.x>. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

³⁰¹ Zie onder meer: <http://www.commentcamarche.net/attaques/phishing.php3>, <http://www.zebulon.fr/articles/phishing-1.php>, <http://www.arobase.org/arnaques/phishing.htm>, etc. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

³⁰² <http://www.securiteinfo.com/legal/OCLCTIC.shtml>. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

- het ruilen van identiteit
- met gebruikmaking van de identiteit van een overledene.

De laatste jaren is men verschillende technieken tegengekomen:

- diefstal van blanco identiteitsbewijzen die vervolgens vervalst zijn
- falsificatie, bestaande uit het wijzigen van de gegevens op een afgegeven identiteitsbewijs
- imitatie, het namaken van een officieel identiteitsbewijs
- het op frauduleuze wijze verkrijgen van een authentiek document, door bijvoorbeeld gebruik te maken van valse gegevens
- frauduleus gebruik van een authentiek document, geleend of gestolen van een derde.

Geconstateerd wordt, dat documentfraude (de term *fraude à l'identité* wordt in de loop van het Rapport d'Information geruisloos vervangen door *fraude aux titres d'identité*) een noodzakelijke opstap is voor allerlei criminaliteit: er is een nauw verband met de georganiseerde criminaliteit en met terrorisme.³⁰³

Aldus ligt impliciet de volgende omschrijving van identiteitsfraude aan het Rapport d'Information ten grondslag:

Identiteitsfraude behelst het onrechtmatig gebruik maken van een (vals of vervalst) identiteitsbewijs met het oog op het plegen van een delict.

Analyse

In de omschrijving wordt niet een persoon genoemd wiens identiteit gecompromitteerd wordt. De mogelijkheid van gebruikmaking van een fictieve identiteit wordt expliciet genoemd. Het is niet duidelijk of het frauderen met de eigen identiteit, zoals bijvoorbeeld het veranderen van een of meer eigen gegevens, zonder dat dat meteen tot een andere identiteit leidt (zoals het Engelse *misrepresentation of circumstances* (Zie *supra*, par. 5.2.), ook tot identiteitsfraude gerekend wordt. Aan de ene kant valt het niet onder de verschillende genoemde verschijningsvormen van identiteitsfraude (gebruikmaken van een fictieve identiteit, overnemen van een bestaande identiteit, ruilen van identiteit, gebruikmaken van de identiteit van een overledene). Aan de andere kant valt bijvoorbeeld het wijzigen van de geboortedatum of de foto op een paspoort wèl onder documentfraude (nl. falsificatie, bestaande uit het wijzigen van de gegevens op een afgegeven identiteitsbewijs). Er wordt niets gezegd over medeweten of toestemming van de betrokkene (behalve dan in geval van ruilen van identiteit, wat suggereert dat dat met wederzijdse toestemming gebeurt). Als slachtoffer wordt in eerste instantie gezien degene wiens identiteit 'gestolen' ('*usurpée*') is.³⁰⁴ Daarnaast wordt sterk de nadruk gelegd op de enorme financiële schade als gevolg van identiteitsfraude.

In de omschrijving staat dat het moet gaan om een identiteitsbewijs (*titre d'identité*). Uit de plannen met de CNIE blijkt dat men niet alleen fysieke 'documenten' voor ogen heeft, maar ook online gebruik van een identiteitsbewijs – die dan wel, bijvoorbeeld met behulp

³⁰³ Rapport d'Information, pp. 17-18.

³⁰⁴ Rapport d'Information p. 25.

van een chip, een fysieke verschijningsvorm heeft; het gaat bijvoorbeeld niet alleen om een elektronische handtekening.

Of identiteit ook hoedanigheid omvat is niet duidelijk. In het Rapport d'Information wordt geen voorbeeld van valse hoedanigheid gegeven (maar er worden sowieso nauwelijks concrete voorbeelden gegeven).

Identiteitsfraude wordt gezien als middel tot het plegen (of verhullen) van criminaliteit: zoals: openen van een bankrekening, lening afsluiten, genieten van sociale voorzieningen, ontsnappen aan de politie.³⁰⁵ Intentie is voldoende. Daarmee wordt ook meteen duidelijk dat identiteitsfraude zowel horizontaal als verticaal kan voorkomen: zowel het afsluiten van een lening met behulp van een vals paspoort als het illegaal het land binnen komen op een valse identiteit worden als voorbeelden genoemd.

6.3. KWANTITATIEVE GEGEVENS

Geconstateerd wordt dat er niet echt een goed beeld is van de omvang van identiteitsfraude in Frankrijk. De beschikbare cijfers zijn als volgt:-

Schema 1: Geconstateerde feiten in Frankrijk³⁰⁶

	2001	2002	2003
Valse identiteitsdocumenten	9275	10.712	9.990
Valse rijbewijzen	1959	2.343	2.311
Andere administratieve documenten	2476	3.083	3.258
Oplichting en misbruik van vertrouwen	154.107	140.593	145.174
Totaal	167.817	156.730	160.733
Percentage van totale criminaliteit	4,13%	3,81%	4,04%

Schema 2: Overzicht veroordelingen in Frankrijk³⁰⁷

Feit	Jaar	Voordeling mede voor dit feit	Veroordeling voornamelijk voor dit feit	Veroordeling uitsluitend voor dit feit
onrechtmatig voorhanden hebben van valse administratieve documenten, houdende een recht, een identiteit of een kwaliteit	1994	108	38	6
	2002	1.213	526	126
	2003	1.155	460	114
valsheid in een administratief document, houdende een recht, een identiteit of een kwaliteit	1994	2.550	885	185
	2002	1.456	589	64
	2003	1.467	586	57
het verschaffen van een fictieve identiteit, leidende tot onjuiste vermelding in het strafregister	1994	161	33	6
	2002	350	63	15
	2003	421	97	24

³⁰⁵ Rapport d'Information p. 17.

³⁰⁶ Rapport d'Information p. 23.

³⁰⁷ Rapport d'Information p. 24.

gebruik van valsheid in een administratief document, houdende een recht, een identiteit of een kwaliteit	1994	3.521	690	220
	2002	2.848	550	191
	2003	2.691	547	180
veroordelingen voor delicten die verband houden met valse identiteit	1994	6.340	1.646	417
	2002	5.867	1.728	396
	2003	5.734	1.690	375

De beschikbare cijfers suggereren wel dat identiteitsfraude significant voorkomt, met name in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit. Met alle identiteitsdocumenten wordt gefraudeerd, maar de nadruk ligt op paspoort en rijbewijs.

6.4. MAATREGELEN

Het Rapport d'Information komt tot de volgende aanbevelingen.

Er zou een instrument moeten komen om identiteitsfraude goed in kaart te brengen. Ambtenaren die in de eerste lijn identiteitscontroles uitvoeren moeten in uitrusting en omvang versterkt worden. Internationale samenwerking, met name Interpol, moet versterkt worden. Het instrumentarium van de INSEE³⁰⁸ om fysieke personen te identificeren zou gebruikt kunnen worden om gegevens van aanvragers van een identiteitsbewijs te checken, om op die manier te voorkomen dat onjuiste volledige kopieën en uittreksels uit de burgerlijke stand afgegeven worden. Afgifte van een identiteitsbewijs moet niet meer gratis zijn, en in geval van verlies of diefstal moet een boete opgelegd worden. Er moet een centraal register komen van alle afgegeven identiteitsbewijzen met hun status (geldig, verloren of gestolen). De vervaardiging van paspoorten moet centraal gebeuren. Identiteitskaart en paspoort moeten als enig identiteitsdocument gelden voor alle administratieve procedures. Andere documenten, zoals het rijbewijs, bieden onvoldoende veiligheid. Misschien dat het in de toekomst raadzaam is om paspoort en nationale identiteitskaart samen te voegen tot paspoort.

Met betrekking tot het gebruik van biometrie wordt geconstateerd dat Frankrijk niet meer de mogelijkheid heeft om alle gebruik van biometrie te weigeren (dit heeft te maken met verplichtingen in Europees verband). De ontwikkeling van een biometrisch paspoort en biometrische identiteitskaart moeten elkaar niet in de wielen rijden; biometrisch paspoort gaat voor. Biometrie is de enige techniek die het mogelijk maakt om van miljoenen mensen met zekerheid de identiteit vast te stellen, en zou een effectief antwoord kunnen zijn op identiteitsdiefstal, zodra er een centraal register is van biometrische gegevens. Het is technisch mogelijk om een centraal register aan te leggen van biometrische gegevens, die de uniciteit van een identiteit kan garanderen. Tegelijkertijd moet dat register afdoende beveiligd worden tegen gebruik voor andere doelen dan identificatie. Biometrie moet niet gezien worden als een wondermiddel en het moet met de nodige voorzichtigheid gebruikt worden. Met name identiteitsbewijzen moeten niet langer dan vijf jaar

³⁰⁸ Het Franse bureau voor statistiek: Institut National de la Statistique et des Études Économiques ; zie www.insee.fr.

geldig zijn, en er moet altijd een mens fysiek aanwezig zijn bij controles. Als een centraal register voor identificatiedoelen gebruikt wordt, dan heeft overgang naar biometrie de voorkeur boven verplicht gebruik van een identiteitsbewijs, om redenen van effectiviteit en samenhang. Invoering van een systeem met biometrie zou gefaseerd moeten gebeuren of voorafgegaan moeten worden door een of meer pilots.

Gewerkt wordt aan de ontwikkeling van authenticatiemogelijkheden op afstand en een elektronische handtekening op basis van een elektronisch identiteitsbewijs, omdat een elektronisch identiteitsbewijs elektronische transacties kan faciliteren en aldus het dagelijks leven van burgers kan vereenvoudigen. In eerste instantie zouden deze nieuwe mogelijkheden beperkt moeten worden tot gebruik in verticale relaties (publieke sfeer), en mogen niet leiden tot misbruik in het opleggen van identificatieverplichtingen maar ook niet tot het herinvoeren van de mogelijkheid van anonieme transacties. Iedereen moet toegang hebben tot het gebruik van de nieuwe mogelijkheden. De nieuwe authenticatiemogelijkheden moeten nog even niet voor private transacties gebruikt worden vanwege de mogelijkheid van concurrentievervalsing en risico's ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook moet voorkomen worden dat certificatie dienstverlening als overheidstaak gezien gaat worden.

Uit een oogpunt van privacybescherming wordt gesteld dat een systeem van een elektronisch identiteitsbewijs met of zonder biometrie moet voldoen aan traditionele eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het debat moet zich niet concentreren op de vraag naar wel of geen centraal register, maar op de vraag hoe zo'n register gebruikt moet gaan worden. Gebruik van een centraal register voor identificatiedoelinden mag uitsluitend onder controle van het bevoegd gezag of van de CNIL (Franse privacyautoriteit). Dankzij de mogelijkheid van authenticatie op afstand moet een ieder onmiddellijk inzage kunnen krijgen in zijn of haar eigen persoonsgegevens en in de historie van raadplegingen daarvan. De middelen van de CNIL moeten in aanzienlijke mate worden uitgebreid. Vandaag de dag biedt de technologie 'op afstand' nog onvoldoende garanties met betrekking tot privacybescherming.

Zoals gezegd, ligt aan het Rapport d'Information, en aan het hele project INES de impliciete veronderstelling ten grondslag ligt dat identiteitsfraude aangepakt moet worden door het creëren van veilige identiteitsbewijzen. De nieuwe *identité nationale* moet aan verschillende eisen voldoen, waaronder administratieve vereenvoudiging, transparantie en de waarborging van individuele vrijheden.³⁰⁹ In het kader van het project INES zijn een elektronisch paspoort ('*passeport INES*') en een *carte nationale d'identité électronique* (CNIE) ontwikkeld.

De geschreven informatie op kaart en paspoort omvat: naam, voornaam, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, adres, handtekening, degene die de kaart uitgegeven heeft, en een kaartnummer. De informatie op de chip is in vijf gescheiden blokken ondergebracht:

1. een blok identiteit: (vertrouwelijk en alleen toegankelijk voor het bevoegd gezag): de geschreven informatie en twee genummerde vingerafdrukken.
2. een blok authenticatie: een mechanisme om op geautomatiseerde wijze de authenticiteit van de kaart te bewijzen.

³⁰⁹ http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_1_interieur/le_ministre/interventions/villepin/22-03-2005-fraude-identite/view. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

3. een blok identificatie geauthentificeerd door de houder: maakt het mogelijk (door middel van een PIN code) om op afstand toegang te krijgen tot publieke of private diensten (bv. telebankieren).
4. een blok elektronische handtekening: maakt het mogelijk (door middel van een PIN code) om een elektronische handtekening te zetten (voor zowel verticaal als horizontaal gebruik).
5. een blok persoonlijk portfolio: om, naar eigen wens, aanvullende informatie op te slaan, bv. fiscaal nummer, nummer van het rijbewijs, etc.³¹⁰

Op Internet is een debat gevoerd over de CNIE, tussen februari en mei 2005, onder regie van *Le Forum des droit sur l'internet*. Er zijn meer dan 3000 bijdragen aan het debat geleverd. Het meest bediscussieerd is privacy in relatie tot het gebruik van biometrische kenmerken. Andere bedenkingen richtten zich op de veiligheidsrisico's en het feit dat gebruik van de CNIE verplicht en niet-gratis zou zijn. De discussie is samengevat in een Rapport,³¹¹ dat onder meer aandringt op onderzoek naar de omvang van identiteitsfraude en op het voortdurende toezicht met betrekking tot de CNIE door de *Commission nationale informatique et libertés*. Protest tegen INES en gebruik van biometrie loopt nog steeds.³¹²

6.5. KADER VOOR ANALYSE: MATRIX FRANKRIJK

In deze paragraaf worden de omschrijvingen van identiteitsfraude geplaatst in een matrix als opmaat voor een vergelijkende analyse. De matrix volgt het kader voor analyse zoals is toegelicht in hoofdstuk 2 (par. 2.4.).

Definitie

Identiteitsfraude behelst het onrechtmatig gebruik maken van een (vals of vervalst) identiteitsbewijs met het oog op het plegen van een delict. (Rapport d'Information)

³¹⁰ Bron: http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/questions_reponses_484/est_projet_identite_nationale_53464.html. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

³¹¹ *Le Forum des droit sur l'internet, Rapport, Le projet de carte nationale d'identité électronique*, beschikbaar op <http://www.foruminternet.org/publications/lire.phtml?id=914>. (Geraadpleegd: 9 april 2007)

³¹² Zie bijvoorbeeld de petitie op <http://www.ines.sgdg.org/petitions/>, die inmiddels getekend is door 7306 individuen en 75 organisaties (Geraadpleegd: 9 april 2007).

Schema 3: Kader voor analyse: matrix Frankrijk

Kenmerken:		Omschrijvingen:	6.2. 'Rapport d'Information'
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Onduidelijk
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja
		Manipuleren eigen gegevens?	Onduidelijk
2. Identificatie-middel?	Zo ja:	Gegevens?	Elektronische gegevens
		Documenten?	Identiteitsbewijs
		Andere gegevensdragers?	Elektronische gegevensdragers
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Onduidelijk
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Worden niet genoemd
5. Vervolggedraging?	Zo ja:	Fraude?	'Documentfraude'
		Bepaald terrein?	Niet genoemd
		Algemeen?	Plegen van een delict
		Intentie, poging, voltooiing	Intentie is voldoende
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Onduidelijk
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		Beide

6.6. BESTAANDE DELICTSOMSCHRIJVINGEN

Zoals gezegd is in Frankrijk is het je voordoen als iemand anders als zodanig niet strafbaar gesteld. Wel zijn er een viertal delicten waarin identiteitsfraude een rol kan spelen.³¹³

Valsheid (altération frauduleuse de la vérité)

Valsheid wordt in een art. 441 van de Code Penal omschreven. In lid 1 betekent valsheid: iedere frauduleuze wijziging van de waarheid, waardoor schade kan ontstaan op wat voor manier dan ook, aangebracht in een document of enig ander uitingsmiddel, waarvan het doel is of waarvan het effect kan zijn, om bewijs te leveren van een recht of een toestand

³¹³ Hier is dankbaar gebruik gemaakt van de uitgebreide verzameling wetgeving op <https://idls.rechten.uvt.nl/>. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

waaruit een rechtsgevolg voortvloeit.³¹⁴ In lid 2 heeft valsheid betrekking op officiële overheidsdocumenten die bedoeld zijn om een recht, een identiteit of een capaciteit vast te leggen, of om ergens een machtiging voor te verlenen.³¹⁵ In lid 5 heeft valsheid betrekking op het onrechtmatig verschaffen aan een ander persoon van een dergelijk document,³¹⁶ en, ten slotte, in lid 6 op het onrechtmatig verkrijgen van een dergelijk document.³¹⁷

Oplichting (escroquerie)

Oplichting wordt in art. 313-1 omschreven als het misleiden van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon door het gebruik van een valse naam of een fictieve hoedanigheid, door misbruik van een onvervalste hoedanigheid, of door listige kunstgrepen, om zo die persoon, tot zijn eigen nadeel of ten nadele van een derde, te bewegen om geld, waardepapieren of enig goed af te staan, een dienst te verlenen of toe te stemmen in het ontstaan of teniet doen van enige verplichting.³¹⁸

Schending van privacy (atteinte aux données personnelles)

Daarnaast is de schending van de privacy strafbaar. Hierbij worden persoonsgegevens voor een ander doel gebruikt: Een ieder die houder is van persoonsgegevens op het moment van hun registratie, classificatie, overbrenging of enige andere vorm van verwerking, en die deze informatie voor een ander doel gebruikt dan is gedefinieerd door een wettelijke bepaling of door de nationale commissie voor gegevensverwerking die toestemming heeft gegeven voor geautomatiseerde verwerking, wordt gestraft etc.³¹⁹ Ook is het strafbaar het verwerken of doen verwerken van persoonsgegevens ondanks bezwaar van betrokkene, als de verwerking als doel heeft (markt)verkenning, in het bijzonder van commerciële aard, of als het bezwaar op rechtmatige gronden gebaseerd is.³²⁰ Ook het

³¹⁴ Art. 441-1 Code Penal (*'toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques.'*)

³¹⁵ Art. 441-2 Code Penal (*'commis dans un document délivré par une administration publique aux fins de constater un droit, une identité ou une qualité ou d'accorder une autorisation'*)

³¹⁶ Art. 441-5 Code Penal (*'procurer frauduleusement à autrui un document délivré par une administration publique aux fins de constater un droit, une identité ou une qualité ou d'accorder une autorisation'*)

³¹⁷ Art. 441-6 Code Penal (*'se faire délivrer indûment par une administration publique ou par un organisme chargé d'une mission de service public, par quelque moyen frauduleux que ce soit, un document destiné à constater un droit, une identité ou une qualité ou à accorder une autorisation'*)

³¹⁸ Art. 313-1 Code Penal (*'L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge.'*)

³¹⁹ Art. 226-21 Code Penal (*'Le fait, par toute personne détentrice de données à caractère personnel à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, de détourner ces informations de leur finalité telle que définie par la disposition législative, l'acte réglementaire ou la décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés autorisant le traitement automatisé, ou par les déclarations préalables à la mise en oeuvre de ce traitement, est puni de [...]'*)

³²⁰ Art. 226-18-1 Code Penal (*'Le fait de procéder à un traitement de données à caractère personnel concernant une personne physique malgré l'opposition de cette personne, lorsque ce traitement répond à*

zogenaamde ‘phishing’ valt eronder: het verzamelen van persoonsgegevens op bedrieglijke, oneerlijke of onrechtmatige wijze.³²¹

Bedrog (usurpation de signes réservés à l'autorité publique)

Er is sprake van strafbaar bedrog indien een persoon in het openbaar en onrechtmatig (i) een officieel gereguleerd kostuum, uniform of onderscheiding draagt, (ii) een document gebruikt dat een officiële status vaststelt of een teken dat van overheidswege gereguleerd is, of (iii) een voertuig gebruikt dat uitwendig zichtbare kenmerken heeft die identiek zijn aan die van politie of leger.³²²

Privaatrechtelijk is er alleen de onrechtmatige daad. Bestuursrechtelijke normen tegen identiteitsfraude zijn niet gevonden.

des fins de prospection, notamment commerciale, ou lorsque cette opposition est fondée sur des motifs légitimes, est puni de [...]

³²¹ Art. 226-18 Code Penal (*‘Le fait de collecter des données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite’*)

³²² Art. 433-14 Code Penal (*‘le fait, par toute personne, publiquement et sans droit :*

1° De porter un costume, un uniforme ou une décoration réglementés par l'autorité publique ;

2° D'user d'un document justificatif d'une qualité professionnelle ou d'un insigne réglementés par l'autorité publique);

3° D'utiliser un véhicule dont les signes extérieurs sont identiques à ceux utilisés par les fonctionnaires de la police nationale ou les militaires.’)

HOOFDSTUK 7

BELGIË

7.1. KORTE ACHTERGRONDSCHETS

België is, behalve Nederland, het enige land van de onderzochte landen waar burgers ook, op verzoek van het bevoegde gezag, hun identiteit moeten kunnen aantonen. In België geldt die verplichting vanaf de leeftijd van 15 jaar. Identiteit kan aangetoond worden door middel van een identiteitskaart (geldt als bewijs van inschrijving in het bevolkingsregister) of in geval van verlies, diefstal of vernieling van die kaart, een attest.³²³ De identiteitskaart bevat ook een aantal elektronisch leesbare gegevens,³²⁴ met onder andere een foto, een elektronische handtekening en een PIN-code. Bij het Rijksregister van de natuurlijke personen, ingesteld door de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, wordt een centraal bestand van de identiteitskaarten bijgehouden.³²⁵ Bij verlies of diefstal van de identiteitskaart kan de elektronische functie van de identiteitskaart tijdelijk of permanent buiten werking worden gesteld.³²⁶ Met de elektronische identiteitskaart (hierna: eID)³²⁷ kan een Belg zijn identiteit bewijzen en reizen binnen de EU, en ook: zijn identiteit bewijzen op het internet, een elektronische handtekening plaatsen en officiële documenten aanvragen en formulieren invullen. Het aantal toepassingsmogelijkheden, met name ook in de private sfeer, zal in de toekomst nog flink uitbreiden. Er zijn al behoorlijk wat eIDs in omloop.³²⁸

Net als in Nederland wordt ook in België hardop de vraag gesteld of, gelet op de ontwikkelingen in andere landen (en met name dan Amerika), identiteitsfraude in eigen land een probleem is en of er wat aan gedaan moet worden. Die vraag wordt zowel gesteld naar aanleiding van cijfers omtrent fraude met bankkaarten (waarbij in

³²³ Art. 1 Koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten, te vinden op: http://www.juridat.be/cgi_loi/wetgeving.pl.

³²⁴ Art. 6 §2 Wet betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, te vinden op: http://www.cass.be/cgi_loi/loi_N.pl?cn=1991071931, en art. 3 Koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten, te vinden op http://www.juridat.be/cgi_loi/wetgeving.pl.

³²⁵ Art. 6bis Wet betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, te vinden op: http://www.cass.be/cgi_loi/loi_N.pl?cn=1991071931.

³²⁶ Art. 6ter Wet betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, te vinden op: http://www.cass.be/cgi_loi/loi_N.pl?cn=1991071931.

³²⁷ Zie eid.belgium.be.

³²⁸ Aantal actieve eID kaarten op 23 mei 2006 :2.749.154, bron: <http://eid.belgium.be/nl/navigation/12001/index.html>.

het antwoord van de staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging de term identiteitsfraude expliciet wordt genoemd)³²⁹ als in de context van fraude met reisdocumenten.³³⁰ Met andere woorden, zowel in termen van horizontale als verticale identiteitsfraude. En net als in Nederland wordt ook in België onderzoek gedaan, naar het fenomeen identiteitsfraude en naar de vraag of een aparte strafbaarstelling nodig of wenselijk is.

De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid doet hier onderzoek naar, en veel (maar niet alles) in deze landenanalyse is ontleend aan een nog niet gepubliceerd rapport van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid: *Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak*, door Margot Taeymans, Attaché, van september 2006.³³¹

De Dienst voor het Strafrechtelijk beleid zou ook werken aan ‘het opstellen van een praktisch document voor de gerechtelijke diensten en de politiediensten waarbij alle internationale en nationale instrumenten voor de strijd tegen de identiteitsfraude in kaart worden gebracht’.³³² Dat document is helaas nog niet beschikbaar.

In *Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak*, wordt geconstateerd dat identiteitsfraude nog niet zo’n groot probleem vormt als in de VS en het Verenigd Koninkrijk. Dit wordt verklaard door het feit dat België reeds lang identiteitskaarten en een centraal opslagsysteem in het Rijksregister heeft, met strikte regels inzake raadpleegbaarheid van dit register. Ook is er in het bankverkeer nog meer een cultuur van persoonlijk contact tussen bankbediende en cliënt, en worden bankgegevens en kredietgeschiedenis niet zomaar publiekelijk te grabbel gegoid.³³³

7.2. DEFINITIE 1: ‘IDENTITEITSFRAUDE, EEN BELEIDSMATIGE AANPAK’

In *Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak* wordt de volgende omschrijving gegeven:³³⁴

Identiteitsfraude is het gebruik van valse identiteiten en (ver)vals(t)e documenten bij het plegen van een misdrijf.

Analyse

In de omschrijving wordt geen persoon genoemd wiens identiteit gecompromitteerd wordt. Wel wordt opgemerkt dat een bijzonder kenmerk van identiteitsfraude is dat dader en slachtoffer vaak verwisseld worden. In eerste instantie wordt het slachtoffer als dader beschouwd, en is het slachtoffer zich vaak niet eens bewust van het feit dat hij of zij ten prooi is gevallen aan een identiteitsfraudeur. Hieruit blijkt ook dat toestemming iet is verleend; en er sprake is dat de identiteit onvrijwillig wordt gecompromitteerd. Het lijkt erop dat gebruik van een fictieve identiteit wel onder de

³²⁹ Zie de website van Hugo Vandenberghe, www.hugovandenberghe.be/detail.php?nummer=559 (geraadpleegd 2 maart 2007).

³³⁰ Vragen en antwoorden Belgische Senaat, Bulletin 3-45, Zitting 2004-2005, vraag nr. 3-2371 van mevrouw Hermans d.d. 21 maart 2005, te vinden op: <http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=50344709&LANG=nl> (geraadpleegd 17 mei 2007).

³³¹ Met dank aan Margot Taeymans, Attaché en de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid.

³³² website van Hugo Vandenberghe, www.hugovandenberghe.be/detail.php?nummer=559 (geraadpleegd 2 maart 2007).

³³³ *Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak*, p. 40.

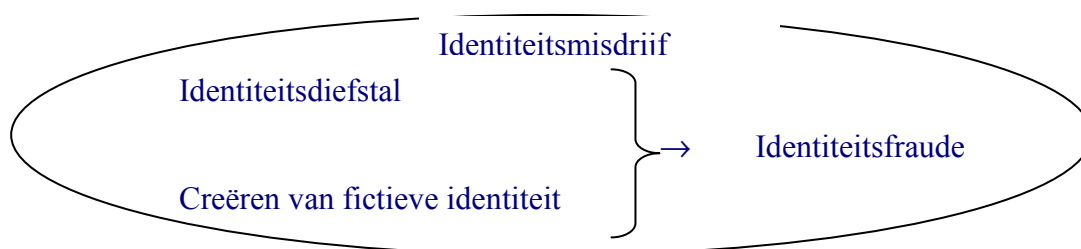
³³⁴ *Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak*, p. 9.

omschrijving valt. Of rommelen met eigen identiteitsgegevens ook bestreken wordt met deze definitie is onduidelijk.

Identificatiemiddelen worden wèl genoemd: valse identiteiten en valse of vervalste documenten. Waarschijnlijk vallen daar zowel gegevens als documenten als andere gegevensdragers onder. Het is niet duidelijk, ook niet uit de rest van het rapport, wat precies met identiteit bedoeld wordt, met name niet of het ook valse hoedanigheid omvat.

Voor wat betreft modi operandi – de wijze waarop identiteitsfraude gepleegd kan worden – wordt vastgesteld dat het ‘hallucinant’ is te moeten vaststellen op hoeveel manieren identiteitsfraude gepleegd kan worden, en hoe eenvoudig dit soms kan zijn. In elektronische context wordt dan vooral gedacht aan phishing, pharming, in niet-elektronische context worden dumpster diving, shoulder surfing, en look-alikefraude genoemd.

In het rapport wordt al een relatie gelegd tussen de gegeven definitie en andere begrippen en hun omschrijvingen. Zo wordt de term *identiteitsmisdrijven* als overkoepelende term gezien (welke term overigens niet nader omschreven wordt). Identiteitsfraude is dan een ruimer begrip dan identiteitsdiefstal, omdat bij identiteitsfraude de identiteit (echt of vals) misbruikt wordt, terwijl identiteitsdiefstal enkel verwijst naar de daad van het stelen zelf van andermans identiteit. Dit suggereert een temporeel onderscheid: de diefstal gaat vooraf aan het gebruiken van de identiteit, waarbij gebruik van identiteit niet noodzakelijkerwijs voorafgegaan hoeft te worden door diefstal, omdat ook een fictieve identiteit gebruikt kan worden.



Identiteitsfraude wordt duidelijk gezien als opstap voor het plegen van delicten. Hiermee lijkt te worden aangeduid dat het delict ook daadwerkelijk moet zijn gepleegd. Met name worden genoemd: georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, drugshandel, financieel-economische criminaliteit en allerhande vormen van fraude. Met het oog op het doel van identiteitsfraude kan ook een nader onderscheid gemaakt worden:

- Financiële identiteitsfraude: uiteindelijke doel is financieel gewin
- Criminele identiteitsfraude: doel is om ‘ongemerkt’, met andermans identiteit, allerhande misdrijven te plegen
- Identiteitscloning: doel van het gebruik van andermans identiteitsgegevens is het opbouwen van een ander leven.

Er wordt geen expliciet onderscheid gemaakt naar de verhouding waarin identiteitsfraude gepleegd wordt. Blijkbaar wordt zowel horizontale als verticale fraude ‘gevisieerd’.

Kwantitatieve gegevens

Omdat, zoals gezegd, identiteitsfraude niet een afzonderlijk delict is in België, geven de statistische gegevens over criminaliteit eigenlijk geen informatie over hoe vaak identiteitsfraude voorkomt en of daar al dan niet een stijgende lijn in zit. Wel blijkt uit de beschikbare gegevens, dat informaticacriminaliteit enorm gestegen is.³³⁵ Bij een justitiemeldpunt voor internetcriminaliteit zijn in 2005 ruim 17.000 misdrijven gemeld, waarvan het grootste deel bestaat uit oplichtingen, misbruik van vertrouwen en phishing (m.a.w. activiteiten die verband houden met identiteitsfraude).³³⁶ Het delict ‘valse naamdracht’, dat hieronder nader wordt besproken, werd in 2000 ruim 1400 keer primair ten laste gelegd, in 2004 was dat met ongeveer een derde gestegen naar 2100 zaken.

Maatregelen

Het rapport Identiteitsfraude, een beleidsmatige aanpak, stelt de volgende beleidsmaatregelen voor:³³⁷

- Op het vlak van beeldvorming is er behoefte aan een grondige wetenschappelijke studie van het fenomeen om de daadwerkelijke aard, ernst en omvang ervan in België te bepalen.
- Op preventief vlak is vooral behoefte aan bewustwording, bijvoorbeeld door middel van websites, publiciteitscampagnes etc.
- Op repressief vlak is de conclusie dat er op dit moment geen behoefte is aan een afzonderlijke strafbaarstelling, omdat politie en parket in België voldoende wapens in handen hebben om identiteitsfraude aan te pakken (zie hierna). Zaak is wel om de ontwikkelingen goed te volgen.
- Er zou aandacht moeten komen voor slachtoffers, bijvoorbeeld middels een meldpunt.
- Er is behoefte aan een betere coördinatie en samenwerking tussen de nationale handhavingsinstanties en op internationaal nivo. Goede initiatieven in dit verband zijn het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging, en het overlegplatform het Belgian Network Information Security-BeNIS. Ook het Expertisenetwerk inzake economische en financiële deliquentie zou een rol moeten spelen.

7.3. DEFINITIE 2: ‘PARLEMENTAIRE DISCUSSIE’

Een tweede Belgische omschrijving van identiteitsfraude is te vinden in de Belgische parlementaire literatuur en wel in een zitting van de Belgische senaat van 21 maart 2005. In antwoord op vraagnummer 3-2371 van mevrouw Hermans wordt identiteitsfraude gedefinieerd als:-³³⁸

³³⁵ 1480 geregistreerde overtredingen in 2003, tegenover 4178 feiten in 2005. FPF/DGS/DSB, Politie Criminaliteitsstatistieken, Nationaal Overzicht 2003 en 2005, aangehaald in Identiteitsfraude, een beleidsmatige aanpak, p. 40.

³³⁶ Identiteitsfraude, een beleidsmatige aanpak, p. 40-41 en de aldaar genoemde bronnen.

³³⁷ Identiteitsfraude, een beleidsmatige aanpak, pp. 51-53.

³³⁸ Vragen en antwoorden Belgische Senaat, Bulletin 3-45, Zitting 2004-2005, vraag nr. 3-2371 van mevrouw Hermans d.d. 21 maart 2005, te vinden op:

<http://www.senate.be/www/?Mival=/publications/viewPubDoc&TID=50344709&LANG=nl>
(Geraadpleegd 17 mei 2007).

Elk type misdrijf dat bestaat uit het bedrieglijk verkrijgen en gebruiken van de identiteit van een andere persoon met de bedoeling fraude te plegen of andere criminele activiteiten uit te voeren, gewoonlijk om economische winsten te maken.

Geconstateerd wordt (in het antwoord op de parlementaire vraag) dat identiteitsfraude c.q. identiteitsdiefstal geen misdrijf is dat onder één noemer, één strafrechtelijke bepaling valt, maar onder diverse bepalingen, zoals valsheden, gebruik van valse stukken, computerfraude. Door de digitalisering van de activiteiten op economisch, sociaal, administratief, cultureel en recreatief vlak, zijn de traceerbaarheid en de manipuleerbaarheid van identiteitsgegevens gevoelig verhoogd. Op internet zijn gemakkelijk identiteitsgegevens te vinden, die gebruikt kunnen worden voor malafide praktijken. Behoeft aan authenticatiemechanismen op internet is er pas recentelijk, met de opkomst van activiteiten waarbij vaststelling van de juiste identiteit van deelnemende partijen noodzakelijk is (zoals bij commerciële contracten, administratieve en bestuurlijke handelingen). Overigens vinden veel activiteiten op internet onder een schuilnaam (pseudoniem) plaats, zonder dat er meteen sprake is van identiteitsfraude. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen

- Phishing
- Kaping van accounts / gebruikersidentiteit
- Hacking en misbruik van slecht beveiligde computersystemen
- Onderschepping door spyware van identiteitsgegevens/bankgegevens.

Analyse

Het is duidelijk dat hier in de omschrijving wel een natuurlijk persoon genoemd wordt wiens identiteitsgegevens gebruikt worden. Of die persoon van het gebruik van zijn of haar gegevens weet wordt niet vermeld – maar wel dat ze ‘bedrieglijk’ verkregen zijn, dus toestemming ligt niet voor de hand. Over fictieve identiteit of rommelen met de eigen gegevens wordt niets gezegd.

Uit de voorbeelden blijkt dat men in de eerste plaats identiteitsgegevens voor ogen heeft, met name die welke op of via Internet, al dan niet op rechtmatige wijze, te verkrijgen zijn. De omschrijving zelf is daar overigens niet duidelijk over; strikt genomen zou ook gebruik van een identiteitsbewijs van een ander onder de omschrijving vallen. Ook blijft de precieze betekenis van het begrip ‘identiteit’ in het midden. Of hoedanigheid eronder valt is onduidelijk.

Met betrekking tot de identificatiemiddelen wordt expliciet vermeld dat ze bedrieglijk verkregen zijn, en uit de voorbeelden blijkt dat hierbij vooral gedacht wordt aan gebruik van allerlei technieken zoals phishing, hacking, gebruik van spyware. Opvallend is dat de omschrijving zowel de fase van het verkrijgen, als de fase van het gebruiken van de gegevens omvat.

De vervolghandelingen worden omschreven als ‘fraude of andere criminele activiteiten’, met name in de financiële sfeer. Er wordt niets gezegd over horizontaal of verticaal, dus mogelijk omvat deze definitie beide vormen. Verder lijkt de omschrijving niet erg strak; meer een beschrijving van wat er in deze context onder identiteitsfraude verstaan moet worden, dan een sluitende, waterdichte definitie.

Kwantitatieve gegevens

In de vraagstelling (die op het Nederlandse Marechausse-rapport is gebaseerd) wordt vermeld dat elk vals of vervalst document de samenleving naar schatting 40 000 euro zou kosten. In Nederland zouden, volgens de vraagsteller, jaarlijks zo’n 4000 valse

of vervalste reisdocumenten in beslag genomen worden. In het antwoord wordt vermeld dat er geen Belgische cijfers bekend zijn, en dat bepaalde effecten van identiteitsfraude bovendien niet meetbaar zijn.

Maatregelen

Als maatregelen tegen identiteitsfraude worden genoemd:

- Het colloquium dat georganiseerd is op 9 juni 2005, om identiteitsfraude in België onder de aandacht te brengen en de ervaringen van andere landen te delen³³⁹
- Een integrale en geïntegreerde aanpak van dit fenomeen, dat een diepgaande bestude-ring verdient
- Acties op het regelgevende, preventieve en reactieve vlak (genoemd in de Kadernota Integrale Veiligheid)³⁴⁰
- Bewustwording en voorlichting over de noodzaak om, met name op internet, zorgvuldig met eigen en andermans identiteitsgegevens om te springen
- Het uittekenen van een wettelijk kader dat mee garant zal staan om bij misbruiken van identiteiten op het internet, met de telecommunicatie-verkeersgegevens alsnog de identiteit van de dader te achterhalen – waarbij rekening wordt gehouden met de Europese richtlijnen en met het evenwicht tussen het recht op een privé-leven en de noodzaak om misbruiken en misdrijven te kunnen bestrijden.
- Sterke authenticatie bij e-government initiatieven, vooral gebaaseerd op gebruik van een elektronische identiteitskaart.
- Geïntegreerd actieplan voor de beveiliging van gemeentehuizen (met name ter voorkoming van diefstal van identiteitsdocumenten)
- Opzetten van een gecentraliseerde gegevensbank van gestolen identiteitsdocumenten.

7.4. VISA FRAUDE

Al eerder, namelijk in de zomer van 2004 was in de Belgische senaat uitgebreid aandacht besteed aan visafraude (met name in de context van mensenhandel). Met name de bijlagen daarbij bevatten een aantal interessante punten.³⁴¹ Opvallend (en jammer!) is, dat visafraude nergens omschreven of gedefinieerd wordt. Uit alles wat er geschreven is over visafraude valt op te maken, dat het om een aantal dingen kan gaan:

³³⁹ Bij dit colloquium hoort een boek: J. Denolf (ed.), *Identiteitsfraude, Misdrijf van de toekomst?*, Brussel, Politeia, 2005, dat helaas niet meer te krijgen is.

³⁴⁰ Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004, Goedgekeurd door de Ministerraad op 30 maart 2004, te vinden op <http://www.dsb-spc.be/productie/fileadmin/uploads/publ32nl.pdf> (Geraadpleegd 17 mei 2007).

³⁴¹ Belgische Senaat, Zitting 2003-2004, Mensenhandel en visafraude, Bijlagen bij het verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden uitgebracht door mevrouw Thijs en de heer Wille, te vinden op: <http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=547&VOLGNR=2&LANG=nl>. (Geraadpleegd: 16 juli 2007).

- Het valselijk opmaken van een visum op een bestaand, eigen identiteitsdocument;
- Het gebruiken van een bestaand visum op een identiteitsdocument van iemand anders, waarbij eventueel dat identiteitsdocument ook (gedeeltelijk) vervalst moet worden om bruikbaar te zijn (bijvoorbeeld andere foto)
- Het valselijk opmaken van een visum op een vervalst identiteitsdocument.

Afhankelijk van de gehanteerde definitie van identiteitsfraude is er dus in ieder geval een gedeeltelijke overlapping van identiteitsfraude en visa fraude. Het doel van een visumplicht is om migratie onder controle te houden, maar ook worden openbare orde, nationale veiligheid, strijd tegen terrorisme en mensensmokkel expliciet genoemd. Opvallend is dat bepaalde risicogroepen expliciet genoemd worden: ‘Wanneer visa worden aangevraagd voor zoge-naamde ‘risicogroepen’ zoals danser(e)s(sen), zanger(e)s(sen), host(e)s(sen), cabaretartiesten, karakter-danser(e)s(sen), huispersoneel, modellen, sportlui, horecapersoneel [...], moet de controle en het onderzoek naar de aanvrager van het visum en de tenlastenemer strenger verlopen.’³⁴² In het onderzoek wordt dan ook de borg in België betrokken, en er wordt ook gekeken of het doel van het verblijf van de aanvrager van het visum met de werkelijkheid overeenstemt. Er worden een aantal interessante aanbevelingen gedaan om visa fraude tegen te gaan:

- Toegang tot informatie, gegevensuitwisseling, databanken
- Aandringen op beter beveiligde buitenlandse documenten (naar Belgisch voorbeeld)
- Ontwikkelingshulp voor inrichting behoorlijke administratie burgerlijke stand in ontwikkelingslanden
- Samenwerking: kopieën van valse documenten uitwisselen
- Samenwerking tussen Schengen-landen
- Voorkomen van corruptie bij ambassade-personeel
- Waarschuwing voor gebruik noodprocedure
- Checken van bewijsstukken en handtekening.

7.5. KADER VOOR ANALYSE: MATRIX: BELGIE

In deze paragraaf worden de omschrijvingen van identiteitsfraude geplaatst in een matrix als opmaat voor een vergelijkende analyse. De matrix volgt het kader voor analyse zoals is toege-licht in hoofdstuk 2 (par. 2.4.).

³⁴² Aanbeveling 3.1.

Schema 1: Kader voor analyse: matrix België

Kenmerken:		Omschrijvingen	7.2. Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak	7.3. Parlementaire discussie
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	‘Zonder toestemming’ vereist?	Ja (impliciet)	‘Bedrieglijk’ suggereert dit
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Fictieve identiteit valt er waarschijnlijk wel onder,	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Onduidelijk	Nee
2. Identificatie-middel?	Zo ja:	Gegevens?	Valse identiteiten	Gegevens
		Documenten?	Valse of vervalste documenten.	(Impliciet: identiteitsbewijzen)
		Andere gegevensdragers?	Niet genoemd	Niet genoemd
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Onduidelijk	Onduidelijk
		Eén gegeven voldoende?	Impliciet wel	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Voorbeelden in toelichting: phishing, pharming, dumpster diving, shoulder surfing, en look-alike-fraude	Bedrieglijk verkrijgen van gegevens
5. Vervolggedraging?	Zo ja:	Fraude?	Allerhande vormen van fraude	Fraude
		Bepaald terrein?	Niet genoemd	Financiële sfeer
		Algemeen?	Georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, drugshandel, financieel-economische criminaliteit, het zich onttrekken aan vervolging (in toelichting)	Andere criminele activiteiten
		Intentie, poging, voltooiing?	‘Plegen van een misdrijf’: impliceert voltooiing	Intentie: ‘met de bedoeling’
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		Beide	Beide

Definities

- *Identiteitsfraude is het gebruik van valse identiteiten en (ver)vals(t)e documenten bij het plegen van een misdrijf. ('Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak')*
- *Elk type misdrijf dat bestaat uit het bedrieglijk verkrijgen en gebruiken van de identiteit van een andere persoon met de bedoeling fraude te plegen of andere criminele activiteiten uit te voeren, gewoonlijk om economische winsten te maken. ('Parlementaire discussie')*

7.6. BESTAANDE DELICTSOMSCHRIJVINGEN

Eveneens aan *Identiteitsfraude, een beleidsmatige aanpak* ontleen wij de analyse in hoeverre identiteitsfraude onder de bestaande Belgische delictsomschrijvingen valt.³⁴³

Diefstal

Diefstal wordt in art. 461 van het Belgische Strafwetboek omschreven: '*Hij die een zaak die hem niet toebehoort, bedrieglijk wegneemt, is schuldig aan diefstal*'. Probleem bij het onderbrengen van identiteitsfraude onder deze delictsomschrijving is dat bij het 'wegnemen' van iemands identiteit, de oorspronkelijke 'eigenaar' van die identiteit, die identiteit nog steeds heeft. Er is met andere woorden, geen sprake van bezitsoverdracht. Ook moet de opzet van de dader, bij diefstal, gericht zijn op het wegnemen zelf, los van eventueel voordeel dat daaruit volgt. Bij identiteitsfraude geldt juist dat het oogmerk vaak gericht is op het verrichten van allerlei vervolghandelingen met de 'gestolen' identiteit. Concluderend valt alleen het bedrieglijk wegnemen van een drager van identiteitsgegevens (zoals een identiteitsbewijs) onder diefstal.

Aanmatiging van een naam

Artikel 231 Strafwetboek: '*Hij die in het openbaar een naam aanneemt, die hem niet toekomt, wordt gestraft met [...]*' Aannemen vereist een actieve daad – het niet ontkennen van een verkeerde naam die door een derde voor iemand wordt gebruikt, is niet strafbaar. En het gaat alleen om de achternaam, gebruik van een andere voornaam wordt niet door dit artikel bestreken. Met openbaar wordt een relatieve openbaarheid bedoeld: privé-correspondentie is uitgesloten, maar een hotelregister wordt bijvoorbeeld al wel als openbaar aangemerkt. Voor zover identiteitsfraude het gebruiken van een valse naam behelst, valt het onder dit artikel. Alleen het verkrijgen van gegevens (met het doel om ze later te gebruiken) valt hier niet onder.

Valsheid in geschriften, in informatica en in telegrammen

Valsheid in geschriften, in informatica en in telegrammen wordt strafbaar gesteld in de artt. 193 t/m 214 van het Strafwetboek.³⁴⁴ Kort gezegd is er sprake van valsheid in

³⁴³ Die analyse is nog uitgebreider te vinden in een eerder stuk van Margot Taeymans, getiteld *Identiteit en diefstal van identiteit: een juridische duiding*, Dienst voor het strafrechtelijk beleid, FOD Justitie, Juni 2005, niet gepubliceerd.

³⁴⁴ Art. 193 Strafwetboek: '*Valsheid in geschriften, in informatica of in telegrammen, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, wordt gestraft overeenkomstig de volgende artikelen.*'

geschriften, in informatica en in telegrammen wanneer, in een geschrift door de wet beschermd, de waarheid wordt vervalst op een door de wet omschreven wijze, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, waaruit een mogelijk nadeel kan ontstaan. Documentfraude kan hier dus onder vallen, evenals ‘valsheid in informatica’, wat omvat: namaak of vervalsing van kredietkaarten en valsheid inzake computerdata (bv. Wijzigen van elektronische handtekening, rommelen met loongegevens in een boekhoudprogramma, invoeren van valse gegevens, etc.). Voor zover identiteitsfraude documentfraude omvat of door middel van computercriminaliteit gepleegd wordt, is het waarschijnlijk onder één van deze delictsomschrijvingen te scharen.

Misbruik van vertrouwen

Art. 491 Strafwetboek³⁴⁵ ziet, voor zover van belang voor identiteitsfraude, op de verduistering van een identiteitsbewijs, in Belgische strafrechtelijke termen misbruik van vertrouwen genoemd. Wettelijke bestanddelen uit de delictsomschrijving zijn: de materiële daad van verduistering of verspilling (verspilling kan bestaan in vervreemding,

Art. 194. Strafwetboek: ‘Ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn bediening valsheid pleegt,

Hetzij door valse handtekeningen,

Hetzij door vervalsing van akten, geschriften of handtekeningen,

Hetzij door onderschuiving van personen,

Hetzij door geschriften, in openbare registers of andere openbare akten na het opmaken of het afsluiten ervan gesteld of ingevoegd,

Wordt gestraft met’ ... etc.

Art. 195. Strafwetboek: ‘Met (opsluiting) van tien jaar tot vijftien jaar wordt gestraft ieder openbaar officier of ambtenaar die bij het opmaken van akten van zijn ambt het wezen of de omstandigheden ervan vervalst,

Hetzij door andere overeenkomsten te schrijven dan die welke de partijen hebben opgegeven of gedictieerd,

Hetzij door als waar op te nemen, feiten die het niet zijn.’

Art. 196. Strafwetboek: ‘Met (opsluiting van vijf jaar tot tien jaar) worden gestraft de andere personen die in authentieke en openbare geschriften valsheid plegen en alle personen die in handels- of bankgeschriften of in private geschriften valsheid plegen, Hetzij door valse handtekeningen,

Hetzij door namaking of vervalsing van geschriften of handtekeningen,

Hetzij door overeenkomsten, beschikkingen, verbintenissen of schuldbevrijdingen valselijk op te maken of achteraf in de akten in te voegen,

Hetzij door toevoeging of vervalsing van bedingen, verklaringen of feiten die deze akten ten doel hadden op te nemen of vast te stellen.’

Art. 197. Strafwetboek: ‘In alle gevallen in deze afdeling vermeld, wordt hij die gebruik maakt van de valse akte of van het valse stuk, gestraft alsof hij de dader van de valsheid was.’

Art. 210bis Strafwetboek: ‘§ 1. Hij die valsheid pleegt, door gegevens die worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen door middel van een informaticasysteem, in te voeren in een informaticasysteem, te wijzigen, te wissen of met enig ander technologisch middel de mogelijke aanwending van gegevens in een informaticasysteem te veranderen, waardoor de juridische draagwijdte van dergelijke gegevens verandert, wordt gestraft met gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met geldboete van zesentwintig frank tot honderdduizend frank of met een van die straffen alleen.

§ 2. Hij die, terwijl hij weet dat aldus verkregen gegevens vals zijn, hiervan gebruik maakt, wordt gestraft alsof hij de dader van de valsheid was.’

³⁴⁵ Art. 491. Strafwetboek: ‘Hij die ten nadele van een ander goederen, gelden, koopwaren, biljetten, kwijtingen, geschriften van om het even welke aard, die een verbintenis of een schuldbevrijding inhouden of teweegbrengen en die hem overhandigd zijn onder verplichting om ze terug te geven of ze voor een bepaald doel te gebruiken of aan te wenden, bedrieglijk verduistert of verspilt, wordt gestraft met ...’ etc.

inpandgeving, waarborgstelling voor een schuld, en verbruik), bedrieglijk opzet, mogelijke benadeling, een voorwerp dat valt onder één van de in het artikel genoemde zaken (waaronder geschriften), een voorafgaande afgifte met een zgn. precair karakter (dat wil zeggen: een zaak werd overhandigd onder de verplichting om ze terug te geven of ze voor een bepaald doel aan te wenden of te gebruiken).³⁴⁶ Als iemand dus bijvoorbeeld een paspoort als onderpand bij een camping in bewaring geeft, en dat paspoort wordt vervolgens door de campinghouder verkocht aan een derde, dan valt deze campinghouder onder deze strafbepaling. Voor ambtenaren geldt art. 240 Strafwetboek³⁴⁷ als *lex specialis* van art. 491 Sw.

Oplichting

Oplichting is strafbaar gesteld in art. 496 lid 1 Strafwetboek.³⁴⁸ De bestanddelen zijn:

- oogmerk van toeëigening
- afgifte van gelden, goederen, verbintenissen, kwijtingen of schuldbevrijdingen
Toegepast op identiteitsfraude betekent dit dat alleen die gevallen van identiteitsfraude onder oplichting vallen, waarbij het oogmerk gericht is op vermogensvoordeel. Identiteitsfraude met de bedoeling is om identiteitscontroles te omzeilen kan derhalve niet onder deze delictsomschrijving aangepakt worden.
- gebruik van bedrieglijke middelen, zoals valse naam of hoedanigheid, listige kunstgrepen (bijvoorbeeld: geld inzamelen voor een ‘vals’ goed doel).

Informaticabedrog

Informaticabedrog wordt omschreven in art. 504quater Strafwetboek.³⁴⁹ Lid 2 stelt expliciet poging bij dit misdrijf strafbaar. Informaticabedrog komt neer op bedrieglijke gegevensmanipulatie om zichzelf te verrijken. Identiteitsfraude met behulp van computers (anders dan het gebruik van via phishing verkregen gegevens in een offline omgeving) zal hier in de meeste gevallen onder vallen.

³⁴⁶ Identiteit en diefstal van identiteit: een juridische duiding, p. 20-21.

³⁴⁷ Art. 240 Strafwetboek: ‘[...] wordt gestraft iedere persoon die een openbaar ambt uitoefent, die openbare of private gelden, geldswaardige papieren, stukken, effecten, akten, roerende zaken verduistert, welke hij uit kracht of uit hoofde van zijn ambt onder zich heeft.’

³⁴⁸ Art. 496 lid 1 Strafwetboek: ‘Hij die, met het oogmerk om zich een zaak toe te eigenen die aan een ander toebehoort, zich gelden, roerende goederen, verbintenissen, kwijtingen en schuldbevrijdingen doet afgeven of leveren, hetzij door het gebruikmaken van valse namen of valse hoedanigheden, hetzij door het aanwenden van listige kunstgrepen om te doen geloven aan het bestaan van valse ondernemingen, van een denkbeeldige macht of van een denkbeeldig krediet, om een goede afloop, een ongeval, of enige andere hersenschimmige gebeurtenis te doen verwachten of te doen vrezen of om op andere wijze misbruik te maken van het vertrouwen of van lichtgelovigheid, wordt gestraft met [...]’

³⁴⁹ Artikel 504quater Strafwetboek: ‘Hij die voor zichzelf of voor een ander een bedrieglijk vermogensvoordeel verwerft, door gegevens die worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen door middel van een informaticasysteem in te voeren, te wijzigen, te wissen of met enig ander technologisch middel de mogelijke aanwending van gegevens in een informaticasysteem te veranderen, wordt gestraft met [...]’.

Communicatiegeheim en privacy

Geheimhouding van gesprekken en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn geregeld in de 'telecomwet'³⁵⁰. Het ongeoorloofd gebruik van identificatiegegevens verkregen bij kennisname van telecommunicatie van derden kan hiermee aangepakt worden. Deels overlappend hiermee zijn de artikelen 259bis en 314bis van het Strafwetboek.³⁵¹ Volgens Taeymans zijn deze bepalingen 'van enorm belang voor identiteitsdiefstal, aangezien ze zowel de modus operandi (het verkrijgen van de identiteitsgegevens via onwettige kennisneming van communicatie) en het navolgend misdrijf (het op enigerlei wijze gebruiken van de aldus verkregen identiteitsgegevens) strafbaar stellen'.³⁵²

De conclusie die Taeymans trekt uit haar analyse is dat diefstal van identiteit altijd wel ergens onder een delictsomschrijving te scharen is. Er zijn veel delictsomschrijvingen die mogelijk relevant zijn, en ieder hebben ze wel hun beperking, maar het is niet zo dat er voorbeelden van identiteitsfraude zijn die strafbaar zouden moeten zijn en die niet met één van de besproken delictsomschrijvingen aangepakt zouden kunnen worden. Haar conclusie is dus dat er in België niet onmiddellijk behoefte is aan een afzonderlijke strafbaarstelling van een delict als identiteitsfraude. Wel is er behoefte aan beeldvorming, cijfermateriaal en een éénvormige definitie. Een voordeel van een afzonderlijke strafbaarstelling zou wel zijn dat de positie van het slachtoffer verbeterd wordt. Vandaar ook dat zij de oprichting van een meldpunt bepleit.³⁵³

³⁵⁰ Art. 109terD van de Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven: 'Behoudens toestemming van alle andere personen, die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de hierna bedoelde informatie, identificatie of gegevens, is het iedereen verboden zelf of door toedoen van een derde :

1° met bedrieglijk opzet kennis te nemen van het bestaan van met telecommunicatie overgebrachte tekens, seinen, geschriften, beelden, klanken of gegevens van alle aard, die herkomstig zijn van en bestemd zijn voor andere personen;

2° met bedrieglijk opzet de in 1° bedoelde informatie met gelijk welk technisch procédé te wijzigen of weg te laten of de andere personen te identificeren;

3° met opzet kennis te nemen van gegevens inzake telecommunicatie, die betrekking hebben op een ander persoon onverminderd de bepalingen van artikel 105nonies, § 5, van deze wet

4° de in 1°, 2° en 3° bedoelde informatie, identificatie en gegevens die met of zonder opzet werden bekomen, kenbaar te maken, er enig gebruik van te maken, deze te wijzigen of ze te vernietigen.'

³⁵¹ Art. 259bis Sw.: § 1. '... wordt gestraft ieder openbaar officier of ambtenaar, drager of agent van de openbare macht die, naar aanleiding van de uitoefening van zijn bediening, buiten de gevallen die de wet bepaalt of zonder inachtneming van de vormen die zij voorschrijft:

1° ofwel, opzettelijk, met behulp van enig toestel privé-communicatie of -telecommunicatie, waaraan hij niet deelneemt, tijdens de overbrenging ervan, af luistert of doet af luisteren, er kennis van neemt of doet van nemen, opneemt of doet opnemen, zonder de toestemming van alle deelnemers aan die communicatie of telecommunicatie;

2° ofwel, met het opzet een van de hierboven omschreven misdrijven te plegen, enig toestel opstelt of doet opstellen;

3° ofwel, wetens, de inhoud van privé-communicatie of -telecommunicatie die onwettig afgeluisterd of opgenomen is of waarvan onwettig kennis genomen is, onder zich houdt, aan een andere persoon onthult of verspreidt, of wetens enig gebruik maakt van een op die manier verkregen inlichting.'

Voor particulieren, of een ambtenaar die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep, geldt hetzelfde, aldus art. 314bis Sw.

³⁵² Identiteit en diefstal van identiteit: een juridische duiding, p. 26.

³⁵³ Identiteit en diefstal van identiteit: een juridische duiding, p. 27-28.

Daarnaast wijst zij erop dat, gegeven het feit dat identiteitsfraude met het bestaande instrumentarium aangepakt kan worden, een aparte strafbaarstelling bepaald geen vereiste is voor een effectieve aanpak. ‘Wat wèl een vereiste is, is het feit dat het fenomeen degelijk in kaart gebracht wordt, dat er nagedacht wordt over een uniforme definitie, zodat men verdere stappen kan nemen in de effectieve bestrijding ervan.’³⁵⁴

Schema 4: Matrix België: algemene bevindingen

Kenmerken:		Omschrijvingen	België
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	‘Zonder toestemming’ vereist?	Ja
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Niet gespecificeerd
		Documenten?	Identiteitsbewijzen o.a.
		Andere gegevensdragers?	Niet genoemd
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Onduidelijk
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk
4. (opzettelijke en wederrechtelijke) gedragingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Gebruik of bedrieglijk verkrijgen
5. Vervolghandeling?	Zo ja?:	Fraude?	Criminele activiteiten
		Bepaald terrein?	
		Algemeen?	
		Intentie, poging, voltooiing	
	Zo nee	(wederrechtelijk) bezit Idmiddelen voldoende?	Onduidelijk
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		Beide

³⁵⁴ Identiteitsfraude: Een beleidsmatige aanpak, p. 46.

HOOFDSTUK 8

EUROPESE UNIE/EUROPESE GEMEENSCHAP

8.1. KORTE ACHTERGRONDSCHETS

De EU staat niet slechts voor economische eenwording maar heeft ook als fundamentele doelstelling zijn burgers vrijheid, zekerheid en gerechtigheid te bieden. Deze fundamentele doelstelling krijgt concreet vorm op allerlei beleidsterreinen die vallen onder de derde pijler van de EU – Justitie, Vrijheid en Veiligheid. De doelstelling vindt zijn grondslag in het eerste werkprogramma onder de pijler die in 1999 gestalte kreeg. In de evaluatie van het programma wordt verwezen naar het belang van document-beveiliging.³⁵⁵ Hiermee wordt met name bedoeld op reisdocumenten en andere identificatiedocumenten. In het daaropvolgende actieplan worden onder meer als doelen gesteld de verbetering van wetgeving op het gebied van identiteitsdiefstal en het management van identiteitsgegevens, bescherming van persoonsgegevens, informatie-uitwisseling en privacy, mensenhandel en -smokkel in de context van asiel en immigratie.³⁵⁶

In het hiernavolgende is de relevante literatuur op een aantal beleidsterreinen doorzocht op het begrip identiteitsfraude en gelijksoortige begrippen. Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat identiteitsfraude of verschijningsvormen ervan met name beeldbepalend zijn op het financiële terrein in de context van fraude in het (non-cash) betalingsverkeer. Op het gebied van horizontale identiteitsfraude dus. Andere beleidsterreinen waarop het begrip voorkomt zijn onder andere immigratie en asiel, georganiseerde misdaad, en dataprotectie. Er wordt op deze terreinen weliswaar gerefereerd aan identiteitsfraude en andere vormen van fraude maar de beleidsliteratuur richt zich met name op oplossingen voor de problematiek waarin identiteitsfraude een rol speelt. Het begrip zelf, of synoniemen ervan, worden niet of nauwelijks omschreven. Dus, bijvoorbeeld met betrekking tot het vrije verkeer van ‘*bona fide travelers*’, wordt gewezen op de noodzaak van ‘*the development of a European register for travel*

³⁵⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. ‘Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst (SEC(2004)680 en SEC(2004)693)’, COM(2004) 401 definitief, p. 9. Zie ook The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union.

³⁵⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Het Haagse Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, COM(2005) 0184, definitief.

documents and identity cards issued to EU citizens, making it possible to check identities and the authenticity of documents'.³⁵⁷

8.2. DEFINITIE 1: 'IDENTITEITSFRAUDE/-DIEFSTAL'

De Europese Unie lijkt de nadruk te leggen op de bestrijding van horizontale fraude, en dan met name in het (non-cash)betalingsverkeer. Een van de redenen dat de EU deze vorm van identiteitsfraude benadrukt is dat (identiteits)fraude in het betalingsverkeer een gevaar vormt voor '*an efficient Single Payment Area in Europe [and] also undermines user's confidence in payment systems, in particular in relation to new payment technologies*'.³⁵⁸ Deze extra aandacht is onder meer tot stand gekomen door vragen vanuit het Europees Parlement. Op één vraag wordt in het antwoord van de desbetreffende Commissaris identiteitsdiefstal omschreven als *misuse of personal data and bank facilities of an individual*'.³⁵⁹ In latere beleidsstukken wordt identiteitsdiefstal als volgt gedefinieerd:³⁶⁰

Identity theft is generally defined as the misappropriation of the identity (such as the name, date of birth, current address or previous addresses) of another person, without their knowledge or consent. These identity details are then used to obtain goods and services in that person's name. Identity fraud is sometimes used as a synonym, although the concept of identity fraud also encompasses the use of a false, not necessarily real, identity.

Analyse

De definitie van identiteitsdiefstal, zoals die door de EU/EG wordt gehanteerd, is de definitie zoals die is geformuleerd door CIFAS in het Verenigd Koninkrijk. Echter, waar CIFAS de definitie plaatste in een breder context van andere begrippen (zie *supra* par. 5.4.), wordt het begrip hier 'geïsoleerd' geïntroduceerd. Desalniettemin gelden de observaties gemaakt daar *ipso facto* voor deze paragraaf. Dus, samengevat, staat centraal dat het een andere identiteit betreft, in dit geval van een *bestaand* persoon. Ook is de definitie van toepassing op zowel verticale als horizontale identiteitsfraude. Echter, gelet op de context, kan verondersteld worden dat de EU/EG met name horizontale identiteitsfraude op het oog heeft met deze definitie. Het derde kenmerk is dat identiteitsdiefstal geen doel op zichzelf is maar een ander (onrechtmatig) doel dient, en intentioneel is. Daarnaast is het slachtoffer gericht: immers de gegevens van een bestaand persoon zijn gebruikt voor een onrechtmatig doel waarvan die persoon slachtoffer kan worden. De definitie verwijst naar identiteitsfraude als een synoniem maar stelt dat de laatste ook betrekking heeft op fictieve gegevens of bestaande gegevens ten einde vorm te geven aan een fictieve identiteit.

³⁵⁷ 'Implementing The Hague Programme: the way Forward', MEMO/06/254. p. 3

³⁵⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/index_en.htm (geraadpleegd: 20 maart 2007).

³⁵⁹ Official Journal 301 E , 05/12/2002 P. 0156 – 0157. (Written question E-1476/02 by Cristiana Muscardini (UEN) to the Commission. Identity theft in the US.)

³⁶⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/identity-theft_en.htm. (Geraadpleegd: 20 maart 2007).

8.3. DEFINITIE 2: ‘IDENTITEITSDIEFSTAL’

Een vorm van identiteitsdiefstal is ‘*card fraude*’.³⁶¹ Bedoeld wordt creditcard- of bankpasfraude. De terminologie die de financiële sector voor dit fenomeen gebruikt varieert. Vier vormen van dit type fraude worden onderscheiden. De eerste vorm is dat een geposte bankpas of creditcard de geadresseerde niet bereikt maar wordt onderschept door een ander die de pas vervolgens gebruikt. De tweede vorm bestaat uit gestolen en verloren passen. De derde vorm bestaat uit vervalste passen (bijvoorbeeld door middel van het zogenaamde ‘*skimming*’) en, tenslotte, de vierde vorm doet zich voor bij betalingen op afstand, bijvoorbeeld internettransacties, door middel van een pas (gegevens) van een ander. Ook deze categorisering is ontleend aan die van CIFAS (vgl. par. 4.4.). In een actieplan van de Commissie – Een nieuw Actieplan van de Europese Unie (2004-2007) voor de preventie van fraude met girale betaalmiddelen wordt identiteitsdiefstal omschreven als:-³⁶²

het misbruiken van persoonsgegevens om zich als een andere persoon voor te doen zonder de toestemming van de betrokken persoon. Dit gaat gewoonlijk ook gepaard met het misbruiken van de bankfaciliteiten van het slachtoffer.

Het Actieplan fraudepreventie (APFV) beoogt een pan-Europese en coherente aanpak van fraudepreventie in het betalingsverkeer (zie verder *infra*, par. 8.5.). De Commissie stelt verder dat fraude steeds wisselende vormen aanneemt. ‘Zo nemen criminele acties zoals hacking of identiteitsdiefstal in zorgwekkend tempo toe en zien voortdurend nieuwe vormen van zwendel het licht’.³⁶³

Analyse

Deze definitie komt overeen met de definitie die Commissaris Bolkestein gaf in antwoord op vragen uit het Europees Parlement. Het spreekt voor zich dat bij identiteitsdiefstal, het de identiteit van een ander betreft en wel van een bestaand persoon. Dit betekent tevens dat de definitie slachtoffer gericht is, nu toestemming ontbreekt. Dat wil overigens niet zeggen dat de diefstal niet een doel kan hebben op verticaal niveau: het frauderen van overheidsdiensten met behulp van een andere identiteit. Identiteitsdiefstal richt zich met name op de diefstal van bankgegevens ten behoeve van andere frauduleuze handelingen.

8.4. DEFINITIE 3: ‘IDENTITY THEFT (EU COMMISSION)’

In een recente communicatie van de Commissie,³⁶⁴ die tot doel heeft te komen tot een gemeenschappelijk beleid in de bestrijding van cyber crime, wordt gewezen op identiteitsdiefstal. Het wordt omschreven als:-

³⁶¹ http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/card-fraud_en.htm. (Geraadpleegd: 25 juni 2007.) Vervolgens wordt aandacht besteed aan te nemen en reeds genomen maatregelen.

³⁶² COM(2004) 679, noot 4. Het Actieplan erkent overigens dat identiteitsdiefstal niet slechts voorkomt in de context van het betalingsverkeer maar dat het ‘een sectoroverschrijdend probleem is waarmee zowel overheden, bedrijven als burgers worden geconfronteerd’; zie p. 10.

³⁶³ *Ibid.*, p. 2-3.

³⁶⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the Committee of the Regions – Towards general policy on the fight against cyber crime, COM(2007) 267 final.

The use of personal identifying information, e.g. a credit card number, as an instrument to commit other crimes.

Analyse

De observaties die zijn gemaakt bij de tweede definitie gelden ook hier. Dus, de definitie maakt duidelijk dat identiteitsdiefstal het gebruik betekent van identificatiemiddelen van een bestaand persoon, zonder diens toestemming. Als voorbeeld van een identificatiemiddel wordt creditcardgegevens genoemd. Gelet op de context betreft het horizontale identiteitsfraude. Wat betreft vervolggedragingen, deze liggen op het gebied van financiële fraude. Identiteitsdiefstal is dan ook in deze hoedanigheid een handelig ten behoeve van een vervolgdeldict. De Commissie maakt dat ook met zoveel woorden duidelijk, wanneer het opmerkt dat:-³⁶⁵

In most Member States, a criminal would most likely be prosecuted for the fraud, or another potential crime, rather than for the identity theft; the former being considered a more serious crime. Identity theft as such is not criminalized across all Member states.

8.5. KWANTITATIEVE GEGEVENS

Uit de Europese (beleids)literatuur zijn geen cijfers of andere data te traceren omtrent de omvang van identiteitsfraude, zowel in termen van financiële schade als (de soort van) incidenten. Een enkele maal wordt verwezen naar cijfers, zonder dat deze verder worden toegelicht. Fraude met betaalkaarten wordt gezien als een groot probleem dat nog steeds in omvang toeneemt. Deze vorm van fraude wordt door de Commissie geschat op 600 miljoen euro (in 2000) en men zag in dat jaar een stijging van 50%. Met name fraude met betalingen op afstand is toegenomen.

8.6. MAATREGELEN

Op het gebied van horizontale identiteitsfraude, heeft de EU/EG, middels een Kaderbesluit, een aantal initiatieven ontplooid aangaande de bestrijding van '*fraud and counterfeiting of non-cash means of payment*'.³⁶⁶ Het Kaderbesluit heeft als doelstelling '*that fraud and counterfeiting involving all forms of non-cash payments are recognised as criminal offences*'.³⁶⁷ Het stelt vervolgens dat gelet op de internationale dimensie van het probleem de doelstelling beter kan worden gerealiseerd op Europees niveau. Het besluit draagt de lidstaten op tot het formuleren van bepaalde delicten in de context van betalingsverkeerfraude. In artikel 2 van het Kaderbesluit wordt een aantal handelingen genoemd die in verband worden gebracht met betalingsinstrumenten, met de opdracht aan de lidstaten, maatregelen te treffen ten einde deze handelingen strafbaar te stellen, '*when committed intentionally, at least in respect of credit cards, eurocheque cards, other cards issued by financial institutions, travellers cheques, eurocheques, other cheques and bills of exchange*'. Deze handelingen betreffen onder meer de diefstal van deze betaal-

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 8.

³⁶⁶ Council framework decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment (2001/413/JHA).

³⁶⁷ *Ibid.*, Consideration (4).

middelen, de vervalsing ervan en het frauduleus gebruik ervan. Artikel 3 betreft handelingen gerelateerd aan computergebruik, waaronder:

performing or causing a transfer of money or monetary value and thereby causing an unauthorised loss of property for another person, with the intention of procuring an unauthorised economic benefit for the person committing the offence or for a third party, by: (i) without right introducing, altering, deleting or suppressing computer data, in particular identification data, or (ii) without right interfering with the functioning of a computer programme or system.

Het Kaderbesluit is gevolgd door een actieplan van de Commissie - Een nieuw Actieplan van de Europese Unie (2004-2007) voor de preventie van fraude met girale betaalmiddelen.³⁶⁸ Dit plan voorziet onder meer in de oprichting van de *Fraud Prevention Expert Group*. De Groep voorziet in een forum waarin stakeholders informatie en best practice kunnen uitwisselen in bestrijding en het voorkomen van fraude. Daarnaast wordt beoogd samenwerking tussen belangengroepen te intensiveren. Het fungeert tevens als adviesorgaan voor de Commissie.

Op verticaal niveau is er ook veel aandacht voor maatregelen ter bestrijding van identiteitsfraude, zonder dat dit of aanverwante begrippen verder worden omschreven of gedefinieerd. Begrip omtrent zulke termen lijkt een impliciete veronderstelling en betreft hier voornamelijk documentfraude. Steeds meer mensen zoeken bescherming in de EU tegen onderdrukking en geweld. Nu alle lidstaten betrokken zijn bij het creëren van voorzieningen voor asielzoekers, tracht de Europese Unie één lijn aan te brengen in het beleid. De aanzet tot een gemeenschappelijk asielbeleid is te vinden op de Tampere bijeenkomst van de Europese Raad in 1999. Een belangrijk aspect van het beleid is ‘*the development of minimum standards for national identity cards*’,³⁶⁹ en het opnemen van biometrische gegevens in identiteits- en reisdocumenten.³⁷⁰ Daarnaast wordt verwezen naar maatregelen die kunnen worden genomen indien asielzoekers of immigranten gebruik maken van een valse of vervalste identiteit en procedures over het vaststellen van de juiste identiteit indien identiteitsdocumenten ontbreken.³⁷¹ Een van die maatregelen is de introductie van Eurodac; een Gemeenschaps-breed informatietechnologiesysteem voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers.³⁷² Er wordt gesteld dat ‘*ook wordt gewaarborgd dat zij [reis- en identificatiedocumenten] niet zijn verkregen door middel van bedrog, bijvoorbeeld door gebruikmaking van vervalste documenten of identiteitsdiefstal*’.³⁷³ Ook op het terrein van de bestrijding van terrorisme kan eenzelfde beeld worden geschetst. Er is veel aandacht voor de ontwikkeling van beleid ten behoeve van een betere grensbewaking, onder andere door middel van het stellen van meer stringente eisen aan reis- en identificatiedocumenten, zoals het opnemen van biometrische gegevens

³⁶⁸ COM(2004) 679

³⁶⁹ Zie: European Council Meeting Presidency Conclusions, 14292/1/04, REV 1, Concl. 3, annex 1, p. 26.

³⁷⁰ Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States.

³⁷¹ COM (2000) 578 final. Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. OJ C 062 E, 27/02/2001 p. 0231 – 0242.

³⁷² Council Regulation 2725/2000.

³⁷³ Mededeling van de Commissie inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen COM(2006) 402 definitief, p. 8.

om misbruik tegen te gaan.³⁷⁴ De bestrijding van identiteitsfraude of vormen daarvan wordt niet expliciet genoemd.

Op het gebied van beleidsontwikkeling aangaande de bestrijding van georganiseerde criminaliteit wordt aandacht besteed aan identiteitsfraude in de context van het witwassen van geld en in relatie tot cybercrime. Met betrekking tot de laatste, wordt in de memorie van toelichting op de Cybercrime Conventie verwezen naar ‘*anonymous communications*’, die op zichzelf moeten zijn toegestaan maar:-³⁷⁵

Parties may wish to criminalise certain abuses related to anonymous communications, such as where the packet header information is altered in order to conceal the identity of the perpetrator in committing a crime.

In de eerder genoemde communicatie van de Commissie, wordt als een van de doelen gesteld is de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid ter harmonisatie van delictomschrijvingen (‘*crime definitions*’). Wetgeving ter bestrijding van cyber crime wordt specifiek in de context van identiteitsdiefstal genoemd:-³⁷⁶

A particular issue which may require legislation relates to a situation where cybercrime is committed in conjunction with identity theft.

Een van de redenen die harmonisatie en criminalisering van identiteitsdiefstal ten goede zou komen is volgens de Commissie dat ‘*it is often easier to prove the crime of identity theft than that of fraud, so that EU law enforcement cooperation would be better served were identity theft criminalised in all Member States.*’³⁷⁷ Voorgesteld wordt een diepte-analyse te initiëren met het oogmerk te komen tot een voorstel tot Europese wetgeving op het gebied van identiteitsdiefstal.

Op het gebied van dataprotectie wordt sporadisch verwezen naar het gebruik van een valse identiteit en de bestrijding ervan, maar dat wordt verder niet omschreven. De Richtlijn betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) stelt in art. 13 lid 4:-³⁷⁸

Het is in ieder geval verboden elektronische post met het oog op direct marketing te verzenden waarbij de identiteit van de afzender namens wie de communicatie plaatsvindt wordt gemaskeerd of verborgen of zonder dat een geldig adres wordt vermeld waaraan de ontvanger een verzoek tot beëindiging van dergelijke communicatie kan richten.

Tot slot, voor zover bekend kent de EU/EG geen ‘eigen’ delicten of delictomschrijvingen die in verband kunnen worden gebracht met identiteitsfraude.

De besproken maatregelen kunnen als volgt worden gecategoriseerd:-

³⁷⁴ The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4, p. 10. Zie ook: Action Plan to Combat Terrorism, 15704/05, p. 7.

³⁷⁵ Convention on Cybercrime 2001 – Explanatory Report, note 62. Een vraag die bij deze maatregel opkomt is of anonieme communicatie met een criminaliteitsoogmerk gelijk staat of gelijk moet staan met identiteitsfraude. De memorie laat zich daarover niet uit.

³⁷⁶ COM(2007) 267 final, p. 8.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ 2002/58/EG (OJ(2002), L201/46).

- **Maatregelen van informatieve aard**

De oprichting van de *Fraud Prevention Expert Group*; uitwisseling informatie en best practice, adviesorgaan, bewerkstelligen van samenwerking tussen stakeholders.

- **Maatregelen van technologische aard**

Ontwikkeling van beleid ten behoeve van de ontwikkeling van minimum standards met betrekking tot identiteitsdocumenten en het opnemen van biometrische gegevens in identiteits- en reisdocumenten. De ontwikkeling van EURODAC.

- **Juridische maatregelen met een preventief karakter**

Het preventieve karakter van deze maatregelen ligt in de criminalisering van handelingen die in verband kunnen worden gebracht met betalingsinstrumenten (art. 2 Kaderbesluit). Het criminaliseren van vormen van misbruik van anonieme communicaties (Cybercrimeconventie). Zie ook in de eerder genoemde richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, art. 13 lid 4.

- **Juridische maatregelen met een repressief karakter**

Het repressieve karakter ligt onder meer in de criminalisering van frauduleuze computerhandelingen (art. 3 Kaderbesluit).

8.7. KADER VOOR ANALYSE: MATRIX EU/EG

In deze paragraaf worden de omschrijvingen van identiteitsfraude geplaatst in een matrix als opmaat voor een vergelijkende analyse. De matrix volgt het kader voor analyse zoals is toegelicht in hoofdstuk 2 (par. 2.4.).

Definities

- *Identity theft is generally defined as the misappropriation of the identity (such as the name, date of birth, current address or previous addresses) of another person, without their knowledge or consent. These identity details are then used to obtain goods and services in that person's name. Identity fraud is sometimes used as a synonym, although the concept of identity fraud also encompasses the use of a false, not necessarily real, identity. ('Identiteitsfraude/-diefstal')*
- *[Identiteitsdiefstal is] het misbruiken van persoonsgegevens om zich als een andere persoon voor te doen zonder de toestemming van de betrokken persoon. Dit gaat gewoonlijk ook gepaard met het misbruiken van de bankfaciliteiten van het slachtoffer. ('Identiteitsdiefstal')*
- *The use of personal identifying information, e.g. a credit card number, as an instrument to commit other crimes. ('Identity-theft (EU Commission)')*

Schema 1: Kader voor analyse: matrix EG/EU

Kenmerken:		Omschrijvingen:	8.2. 'Identiteitsfraude/-diefstal'	8.3. 'Identiteitsdiefstal'	8.4. 'Identity theft' (EU Commission)
		1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Ja
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee	Nee	Onduidelijk
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee	Nee	Onduidelijk
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Wordt niet naart verwezen	Bijv. bankgegevens	'personal identifying information'
		Documenten?			
		Andere gegevensdragers?			
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifier genoemd?	Nee	Nee	Nee
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk	Onduidelijk	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	'Misappropriation'	Misbruik	'use'
5. Vervolggedragingen?	Zo ja:	Fraude?		Misbruik bankfaciliteiten	
		Bepaald terrein?	'to obtain goods and services'		
		Algemeen?			'Crimes'
		Intentie, poging, voltooiing?	Onduidelijk	'Misbruik' lijkt voltooiing te impliceren	'To commit' lijkt voltooiing te impliceren
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Ja (impliciet: 'misappropriation')	Nee	Nee
6. Verhouding?		Welke: horizontaal en/of verticaal?	Niet van belang	Nadruk op horizontaal	Niet van belang

Analyse

Persoon

De definities hebben beide betrekking op identiteitsdiefstal als een vorm van identiteitsfraude. Hieruit blijkt dat het gaat op het vergaren van gegevens tegen de wil of zonder medeweten van het slachtoffer – de persoon wiens gegevens worden ontfutseld. Dit kan leiden tot het aannemen of verkrijgen van de identiteit van die ander of tot een fictieve identiteit.

Identificatiemiddel/identiteit

De begripsvorming omtrent identiteitsfraude wordt nader toegespitst op een specifieke vorm ervan, namelijk identiteitsdiefstal. Dit is niet verwonderlijk, nu deze vorm in nauw verband staat met financiële fraude op het gebied van het (non-cash) betalingsverkeer. Meer concreet: het spitst zich toe op voornamelijk creditcardfraude, ofwel fraude met bankpassen. Dit komt duidelijk naar voren in de tweede definitie. Het ligt dan ook voor de hand dat het gaat om financiële persoonsgegevens. In die zin zijn de definities contextafhankelijk. De definities laten zich niet uit wat de betekenis en functie is van identiteit.

Gedrag/methode met betrekking tot identificatiemiddelen

De wijze waarop deze middelen worden verkregen kunnen divers zijn. De definities laten zich daarover niet expliciet uit. ‘Diefstal’ moet dan ook ruim worden uitgelegd en kan betrekking hebben op allerlei gedragingen zoals diefstal in de enge juridische zin, phishing, skimming, etc.

Vervolghandelingen

Een wezenlijk kenmerk van identiteitsfraude in de definities is dat het zich richt op met name bancaire gegevens van bestaande personen, met als doel het onrechtmatige gebruik van die gegevens ten behoeve van financieel voordeel. De handeling tot het verkrijgen van deze gegevens is intentioneel en kan, in deze specifieke context, wellicht opgevat worden als een voorbereidingshandeling voor het plegen van andere delicten in de financiële sfeer.

Verhouding

Bij de begripsvorming omtrent identiteitsfraude kan worden opgemerkt dat binnen de EU/EG de nadruk ligt op horizontale identiteitsfraude. De begripsvorming wordt nader toegespitst op een specifieke vorm ervan, namelijk identiteitsdiefstal. Dit is niet verwonderlijk, nu deze vorm in nauw verband staat met financiële fraude op het gebied van het (non-cash) betalingsverkeer; een gebied dat een wezenlijk onderdeel vormt van de vrije markt.

Schema 2: Matrix: EU/EG: algemene bevindingen

Omschrijvingen: Kenmerken:			EU/EG
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Ja
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Nee
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Worden niet verder geëxpliciteerd
		Documenten?	
		Andere gegevensdragers?	
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Identiteit zelf wordt niet nader omschreven. Identifiers worden niet genoemd. Rest is onduidelijk
		Eén gegeven voldoende?	
		Rollen/bevoegdheden?	
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Handeling is opzettelijk en bestrijkt een scala aan methoden, die niet verder worden geëxpliciteerd
5. Vervolgedaging?	Zo ja:	Fraude?	Identiteitsfraude is een niet op zichzelfstaand delict maar gericht op een ander doel
		Bepaald terrein?	
		Algemeen?	
		Intentie, poging, voltooiing	Voltooiing lijkt een vereiste
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee
6. Verhouding?	Zo ja:	Horizontaal en/of verticaal?	Niet van belang

HOOFDSTUK 9

IDENTITEITSFRAUDE: AFBAKENING VAN HET BEGRIP

9.1. INLEIDING

Het doel van dit onderzoeksrapport is om de minister van Justitie in staat te stellen te komen tot een werkbare afbakening van het begrip identiteitsfraude. Deze werkbare afbakening dient twee doelen. Ten eerste draagt zij bij aan de ontwikkeling van een beleidskader. Ten tweede stelt zij de minister in staat te beoordelen of een zelfstandige delictsomschrijving van identiteitsfraude wenselijk is. Om tot een werkbare afbakening te komen is in hoofdstuk 2 het begrip identiteitsfraude vanuit een theoretisch oogpunt bekeken en een analyse-instrument geïntroduceerd in de vorm van een zestal items. In hoofdstuk 3-8 is vervolgens een aantal omschrijvingen van identiteitsfraude uit verschillende landen en de EG/EU bestudeerd en geanalyseerd aan de hand van deze items. Ook zijn maatregelen ter bestrijding van identiteitsfraude geïnventariseerd en, voorzover beschikbaar, is verslag gedaan van kwantitatieve gegevens met betrekking tot identiteitsfraude.

In dit hoofdstuk komen de lijnen van de theorie en de landenanalyse samen. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt: in paragraaf 9.2. staan de omschrijvingen van identiteitsfraude centraal. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van een algemene matrix met daarin de belangrijkste bevindingen aangaande diverse omschrijvingen van identiteitsfraude per land. In paragraaf 9.3 wordt een kort overzicht gegeven van de genomen of geplande maatregelen ter bestrijding van identiteitsfraude alsmede van de kwantitatieve gegevens. In paragraaf 9.4 wordt op basis van de inzichten uit het theoretische hoofdstuk (hoofdstuk 2) en uit de landenanalyses (hoofdstuk 3-8) een afbakening van het begrip identiteitsfraude gepresenteerd in de vorm van een werkdefinitie. Deze wordt ook gepresenteerd in de vorm van een stroomschema. Ieder pad door dit schema levert een mogelijke definitie van identiteitsfraude, iedere vertakking staat voor een keuze. De werkdefinitie vormt de achtergrond voor de analyse, in hoofdstuk 10, van bestaande, Nederlandse, delictsomschrijvingen.

9.2. LANDENANALYSES: OMSCHRIJVINGEN VAN IDENTITEITSFRAUDE

In deze paragraaf worden, zoals gezegd, de inzichten met betrekking tot de omschrijvingen, zoals die in de verschillende landen gevonden zijn, naast elkaar gezet en met elkaar

vergeleken. Uiteraard zal hiervoor dezelfde indeling (de items uit de matrix) gebruikt worden. De paragraaf besluit met een algemene matrix met daarin de belangrijkste aspecten per land. De matrix kende zes items: persoon, identificatiemiddel, identiteit, handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen, vervolggedragingen, verhouding: horizontaal/verticaal. De algemene bevindingen uit de landenanalyses met betrekking tot de items worden hier een voor een besproken.

Een persoon?

In Nederlandse omschrijvingen wordt de ene keer wel en de andere keer niet een persoon genoemd. Als er een persoon genoemd wordt, is het feit dat diens identiteit(-sgegevens) zonder medeweten of toestemming gebruikt worden niet altijd expliciet opgenomen in de omschrijving. Identiteitsfraude kan zowel de identiteit van een ander als een fictieve identiteit betreffen. Ten minste één definitie lijkt te impliceren dat er ook sprake kan zijn van identiteitsfraude indien de persoon wiens gegevens worden gebruikt daarvoor toestemming heeft gegeven.³⁷⁹ Manipuleren van de eigen gegevens wordt in het algemeen niet beschouwd als identiteitsfraude. (Het kan echter wel een manier zijn tot het creëren van een fictieve identiteit.)

In bijna alle omschrijvingen uit de VS wordt wel een persoon genoemd.³⁸⁰ Met ‘persoon’ wordt niet slechts een natuurlijke persoon bedoeld. In sommige definities kan dit ook een entiteit zijn, zoals een organisatie, bedrijf of overheidsinstantie.³⁸¹ Uit het gebruik van het woord ‘stelen’ in de omschrijvingen uit de literatuur kan worden afgeleid dat er geen sprake is van toestemming. In alle wettelijke omschrijvingen in de VS wordt het zonder toestemming of zonder bevoegdheid gebruiken (of een handeling van gelijke strekking) expliciet vereist als voorwaarde voor het kunnen spreken van identiteitsfraude. Er is maar één omschrijving die zowel het zonder bevoegdheid verkrijgen als het zonder toestemming gebruiken van een identificatiemiddel als bestanddeel bevat.³⁸² Er zijn slechts drie omschrijvingen die ook het creëren van een fictieve identiteit insluiten. Het lijkt er verder op dat in de meeste gevallen het manipuleren van eigen gegevens niet onder de omschrijving valt. Een uitzondering vormen twee omschrijvingen, die het creëren van een fictieve identiteit omvatten..

In de drie omschrijvingen uit het Verenigd Koninkrijk wordt steeds een persoon genoemd, maar ook de mogelijkheid van een fictieve identiteit wordt in alle definities opengelaten. Het manipuleren van de eigen gegevens valt niet onder het begrip. Twee van de drie definities noemen expliciet de mogelijkheid van gebruik van gegevens van een overleden persoon. Dat zonder ‘toestemming’ een vereiste is komt expliciet aan de orde bij horizontale identiteitsfraude.

In Frankrijk is er oog voor een ‘slachtoffer’ (hoewel in de door ons afgeleide Franse omschrijving geen persoon genoemd wordt), terwijl ook duidelijk is dat het gebruik van een identiteitsbewijs van een overleden persoon of een gefingeerd identiteitsbewijs onder

³⁷⁹ Zie definitie 4, par. 3.5.

³⁸⁰ Uitzonderingen zijn: omschrijving 6a, ‘fictieve identiteitsfraude’ - Cheney (zie par. 4.10) en omschrijving 9, ‘opstap tot criminaliteit’ - Gordon & Willox (zie par. 4.13).

³⁸¹ Zie bijvoorbeeld definitie 4 (Arizona) in de analyse van de Verenigde Staten (par. 4.6.): ‘*person or entity*’.

³⁸² Namelijk omschrijving 3, Idaho, besproken in par. 4.5.

de omschrijving valt. Over toestemming wordt niets gezegd, en of het manipuleren van de eigen gegevens eronder valt is onduidelijk.

Van de Belgische omschrijvingen wordt in de ene wel, en in de andere niet een persoon genoemd. De omschrijving die wel een persoon noemt, spreekt over ‘bedrieglijk verkrijgen’, wat in ieder geval suggereert dat er geen toestemming is voor de verkrijging (of dat die toestemming door bedrog is verkregen). Fictieve identiteit en manipuleren van de eigen gegevens lijken hier niet onder te vallen. De andere omschrijving laat wel ruimte voor een fictieve identiteit. Of sjoemelen met de eigen gegevens eronder valt is onduidelijk.³⁸³

De eerste twee omschrijvingen van identiteitsdiefstal van de EU/EG hebben betrekking op het verkrijgen en gebruik van de identiteit van een andere persoon zonder diens toestemming. De eerste definitie omvat ook de mogelijkheid van een fictieve identiteit. De derde definitie laat dit in het midden, maar nu het een omschrijving van identiteitsdiefstal betreft, kan ervan worden uitgegaan dat ook hier ‘zonder toestemming’ een (impliciet) bestanddeel is.

Concluderend kan worden gesteld dat de landen een verschillend beeld laten zien met betrekking tot dit item. Als er een persoon genoemd wordt, wordt meestal ook aangegeven dat verkrijging en/of gebruik van identificatiemiddelen zonder medeweten of toestemming moet zijn gebeurd wil er van identiteitsfraude sprake zijn. De persoon is niet slechts een natuurlijk persoon, maar kan ook een rechtspersoon zijn of andere entiteit. Sommige omschrijvingen sluiten gebruik van fictieve gegevens uit. Het manipuleren van de eigen gegevens valt bijna nooit expliciet onder het begrip identiteitsfraude. Echter, men moet erop bedacht zijn dat het manipuleren met de eigen gegevens een manier kan zijn tot het creëren van een fictieve identiteit.

Identificatiemiddel?

In Nederlandse omschrijvingen wordt de ene keer de nadruk gelegd op documenten en de andere keer op gegevens. Het benoemen van middelen lijkt echter niet relevant voor de afbakening van het begrip identiteitsfraude. De identificatiemiddelen worden vooral als voorbeelden genoemd en niet ten behoeve van de afbakening van het begrip.

In omschrijvingen uit de VS valt op dat documenten als middel vaak buiten beschouwing worden gelaten. Slechts in sommige gevallen wordt er expliciet naar een document verwezen, zoals een rijbewijs. Gegevens lijken in de Amerikaanse definities centraal te staan (of deze nu vermeld zijn in documenten of niet) en soms vallen andere gegevensdragers zoals ‘*access devices*’ er ook onder. Dit neemt niet weg dat er allerlei fraudebepalingen zijn met betrekking tot documenten, die in een ruime opvatting van het begrip identiteitsfraude kunnen worden meegenomen. Meestal beperkt men zich echter tot de afbakening van identiteitsfraude tot identificerende gegevens, oftewel informatie.

Omschrijvingen in de literatuur uit het Verenigd Koninkrijk beslaan in het algemeen alles: zowel gegevens, documenten als andere gegevensdragers. Ook hier lijkt het benoemen van middelen niet cruciaal voor de definities en de afbakening van het begrip.

³⁸³ Omschrijving 1, Identiteitsfraude, een beleidsmatige aanpak, zie par. 6.2

In Frankrijk heeft men vooral documenten op het oog: paspoort en identiteitsbewijs worden expliciet genoemd. Overigens beseft men in Frankrijk dat in de informatie-maatschappij ook behoefte is aan online identificatiemethoden en dat moderne identiteitsbewijzen dus ook online identificatie mogelijk moeten maken (en dus ook onder ‘andere gegevensdragers’ moeten vallen). Er wordt verwezen naar elektronische gegevensdragers en elektronische gegevens.

In België spreken de omschrijvingen over valse identiteiten, vervalste documenten en gegevens, zonder dat deze laatste categorie verder gespecificeerd wordt.

Ook in EU/EG-verband heeft men zowel gegevens als documenten als andere gegevensdragers op het oog maar worden niet verder ge-expliciteerd.

Concluderend kan worden gesteld dat het benoemen van een identificatiemiddel, zoals ‘document’, ‘gegevens’, etc., in de diverse landen uiteenloopt. Wordt in de Verenigde Staten de nadruk gelegd op ‘gegevens’, in Frankrijk lijkt men meer te hechten aan ‘documenten’, die specifiek worden genoemd, zoals paspoort en identiteitsdocument. Voor de andere landen geldt dat zowel gegevens als documenten als andere gegevensdragers als identificatiemiddelen object van identiteitsfraude kunnen zijn. Uiteindelijk is het *benoemen* van een bepaald soort identificatiemiddel niet van doorslaggevende betekenis voor de begripsvorming omtrent identiteitsfraude.

Wat is identiteit?

De Nederlandse omschrijvingen veronderstellen weliswaar een bepaalde betekenis van identiteit maar het begrip wordt niet nader omschreven. Er wordt wel verwezen naar ‘administratieve identiteit’, en meer in het algemeen is het afhankelijk van de context wat blijkbaar onder identiteit verstaan wordt. Of rollen en bevoegdheden eronder vallen is onduidelijk. De vraag uit hoeveel gegevens de identiteit geacht wordt te bestaan en of deze vervolgens ook worden benoemd blijft veelal onbeantwoord. In sommige definities volstaat bijvoorbeeld slechts het soft-nummer, maar over het algemeen blijft het onduidelijk of één gegeven voldoende is.

Ook in omschrijvingen uit de VS wordt een bepaalde betekenis van identiteit verondersteld. In de meeste omschrijvingen gaat het bij identiteit om persoonlijke informatie, persoonsgegevens, waarbij in de wettelijke omschrijvingen een gedetailleerde, niet-limitatieve opsomming gegeven wordt. In deze opsomming kunnen categorieën ‘identifiers’ worden gelezen. Deze omvatten zowel fysieke en biometrische identificatiegegevens als beschrijvende en toegekende identificatiegegevens.³⁸⁴ Het manipuleren met één gegeven is voldoende om van identiteitsfraude te kunnen spreken. Het lijkt erop dat rollen of bevoegdheden niet onder identiteit vallen, behalve als men identiteitsfraude ruim opvat.³⁸⁵

In de omschrijvingen van het Verenigd Koninkrijk worden geen identifiers genoemd. Afhankelijk van de gebruikte identifiers kan sjoemelen met één gegeven al identiteitsfraude opleveren, maar dit blijft onduidelijk. Of rollen/bevoegdheden eronder vallen is ook onduidelijk.

³⁸⁴ Zie par. 2.2 en de FACTA/FCRA definitie, besproken in par. 4.4.

³⁸⁵ Zie par. 4.7 (definitie 5-Californië).

Ook in Frankrijk, België en in EU/EG verband worden geen identifiers genoemd en is onduidelijk wat er precies onder identiteit verstaan moet worden. Ook is onduidelijk of het sjoemelen met één gegeven voldoende is.

Wat precies met identiteit bedoeld wordt is dus in bijna alle gevallen onduidelijk. Ook is onduidelijk of het gaat om hoedanigheden of rollen of bevoegdheden. dus niet zozeer wie precies iemand is, maar of hij of zij bepaalde verantwoordelijkheden, bevoegdheden, rechten, plichten heeft). Veelal bepaalt de context dan ook wat met identiteit wordt bedoeld. Uiteindelijk lijken de meeste, zo niet alle definities met identiteit, in ieder geval een bureaucratische (of administratieve) identiteit te bedoelen. Alleen in de Verenigde Staten worden, in de federaal-wettelijke omschrijvingen, hele lijsten identifiers genoemd. Dit is te verklaren nu deze wettelijke definities meer normatief van aard en nauwkeuriger zijn. Dit lijkt van ondergeschikt belang in de andere definities in de diverse landen. Ook blijft onduidelijk in hoeverre het sjoemelen met één gegeven voldoende is. Het lijkt erop dat dit ook mede afhankelijk is van de context. Uiteindelijk is de conclusie dat steeds per definitie bepaald of geïnterpreteerd moet worden wat de definitie met identiteit bedoelt. Dit hangt af van de context waarin die definitie is geplaatst. Indien de definitie bijvoorbeeld een horizontale verhouding op het oog heeft of juist een verticale, kan dat indicatief zijn voor de betekenis van identiteit.

(Opzettelijke) handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen?

In Nederlandse omschrijvingen wordt van alles genoemd: diefstal, vervalsing, vergaren en verzamelen, frauduleus verkrijgen (omvat inbreken, stelen, onderscheppen (elektro-nisch of post), hacking, pharming, phishing). Het betreffen opzettelijke handelingen die ook vaak wederrechtelijk zijn. De Amerikaanse wettelijke delictsomschrijvingen hebben het over bewust of opzettelijk verkrijgen, bezitten en gebruiken. In de literatuur gaat het om stelen en verduisteren.³⁸⁶ En bij de enkele fictieve identiteit in de VS gaat het erom dat die wordt geconstrueerd dan wel gefabriceerd. Meestal wordt opzet verondersteld, maar niet expliciet genoemd. Meestal wordt ook uitgegaan van wederrechtelijke handelingen, maar er worden ook voorbeelden genoemd van rechtmatige verkrijging van identificatiemiddelen. In het Verenigd Koninkrijk heeft men het voornamelijk over diefstal of ‘*misrepresentation*’. In Frankrijk wordt er in de door ons geconstrueerde omschrijving niets over handelingen gezegd, maar uit onze bron (het *Rapport d’Information*) blijkt wel dat men zich bewust is van alle hiervoor genoemde handelingen. Ook in de Belgische omschrijvingen worden geen handelingen genoemd, maar in de toelichting heeft men het over phishing, pharming, dumpster diving, shoulder surfing en look-alike. In het kader van de EU/EG gaat het vooral over misbruik.

Drie algemene conclusies kunnen worden getrokken. Ten eerste is het dat er in veel definities onderscheid wordt gemaakt tussen het *verkrijgen* van identificatiemiddelen en het *gebruiken* van identificatiemiddelen. Een tweede conclusie is dat er in de definities vanuit wordt gegaan dat deze handelingen onrechtmatige handelingen zijn. Vaak wordt er naar expliciete handelingen verwezen, zoals ‘vervalsing’, ‘diefstal’ (in juridische zin) en ‘frauduleus verkrijgen’, etc. Soms is het echter zo dat identificatiemiddelen rechtmatig kunnen worden verkregen (bijvoorbeeld door middel van ‘shouldersurfing’ en ‘dumpster-

³⁸⁶ Opvallend is dat alleen in de VS de ‘inside job’ genoemd wordt als manier om aan identifiers te komen, terwijl dat toch een zeer voor de hand liggende manier (van verduistering) is.

diving’), maar dat vervolgens het gebruik van die middelen, ten einde zich een andere (fictieve) identiteit aan te meten, onrechtmatig is. Een derde is dat deze handelingen over het algemeen opzettelijke handelingen zijn. Dit kan veelal worden afgeleid uit het type handelingen waar in de definities naar wordt verwezen, e.g. diefstal, bedrieglijk verkrijgen, etc. Het door *nalaten* verkrijgen van identificatiemiddelen zijn we in de besproken omschrijvingen niet tegengekomen, maar is wellicht mogelijk. Er zijn dus vele manieren om opzettelijk en al dan niet onrechtmatig aan gegevens, documenten of andere gegevensdragers te komen, zowel offline als online.

Vervolggedragingen?

Identiteitsfraude omvat zowel de handeling die gepleegd wordt ten einde zich een andere (fictieve) identiteit toe te eigenen, als de eventuele vervolggedragingen met behulp van die identiteit. Het verkrijgen, bezitten, toe-eigenen of creëren kan natuurlijk wel zelf (ook) een zelfstandig delict zijn, bijvoorbeeld de diefstal of vervalsing van paspoorten. Identiteitsfraude *omvat* dus ook een, ander, onrechtmatig doel. In veel definities wordt aandacht besteed aan deze vervolggedragingen. Omdat deze wederrechtelijke vervolggedraging op vele wijzen kan worden ingevuld, hebben we gekozen voor de ruime omschrijving ‘gedraging’, dat zowel handelen als nalaten omvat, alhoewel uit de landenanalyse niet is gebleken dat ook een nalaten als vervolggedraging wordt beschouwd.

Het vervolggedrag ligt, bij de Nederlandse omschrijvingen op het gebied van fraude (in de verschillende verschijningsvormen ervan), of er wordt verwezen naar terreinen zoals overheidsprestaties of -diensten, het betalingsverkeer of financiële dienstverlening. Het is niet noodzakelijk dat het vervolggedrag – een of ander delict – voltooid is. Intentie is vaak voldoende. Het vervolggedrag in de Amerikaanse omschrijvingen wordt aangeduid als fraude, strafbare vervolghandelingen of meer algemeen: handelingen met een wederrechtelijk doel. Terreinen waarop de vervolggedragingen zich afspelen zijn financieel-economische criminaliteit, illegale immigratie, terrorisme, vermijden van sancties etc. De voltooiing van het gedrag is volgens de wettelijke omschrijvingen geen vereiste; poging of intentie tot een vervolggedraging vallen ook onder identiteitsfraude. Overigens stelt wel een enkele staat het bezit van de identiteitsgegevens van tien of meer personen strafbaar.³⁸⁷ In het Verenigd Koninkrijk gaat het vooral over fraude, in een heel ruime zin, van ‘*goods and services*’ waar men geen recht op heeft. Maar ook zedelijkheidsdelicten en valse meldingen (‘*bogus calls*’) worden genoemd als mogelijke vervolghandelingen.³⁸⁸ In de door ons geconstrueerde Franse definitie wordt het plegen van een delict genoemd. De Belgische omschrijvingen noemen fraude en andere criminele activiteiten, voornamelijk in de financiële sfeer, en georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, drugshandel, financieel-economische criminaliteit, en het zich onttrekken aan vervolging. In de EU/EG heeft men fraude in de context van het financiële (non-cash) betalingsverkeer op het oog.

Kenmerkend is dat de intentie tot vervolggedrag volgens de meeste omschrijvingen in de zes jurisdicties wel aanwezig moet zijn. Intentie is ruimer dan oogmerk; oogmerk is alleen een bedoeling die rechtstreeks op een gevolg is gericht, terwijl intentie ook ‘voorwaardelijk opzet’ omvat (het risico voor lief nemen dat een bepaald gevolg optreedt) en

³⁸⁷ Namelijk Californië, in Cal. Pen. Code 530.5. Zie par. 4.7.

³⁸⁸ Zie par. 4.2 en 4.5.

zelfs redelijkerwijs vermoeden kan omvatten. Met andere woorden: als documenten vervalst worden, dan is voor strafbaarheid vaak voldoende om aan te tonen dat daarmee (bewust) het risico is genomen dat deze documenten als echt en onvervalst gebruikt zouden kunnen gaan worden. Concluderend kan gesteld worden dat in bijna alle gevallen identiteitsfraude een wederrechtelijke vervolggedraging omvat, met een intentioneel karakter. Dus, om verdere criminaliteit te plegen is in het algemeen de intentie vereist om van identiteitsfraude te kunnen spreken. Het kale bezit van een verzameling identifiers wordt over het algemeen niet als voldoende gezien om van identiteitsfraude te kunnen spreken.

Verhouding (horizontaal/verticaal)?

De meeste definities zijn niet uitdrukkelijk gericht op horizontale of verticale identiteitsfraude. Beide vormen van fraude kunnen onder de definities worden geplaatst. Wel is het zo dat de context waarbinnen de definitie is geformuleerd veelal aangeeft dat de definitie horizontale dan wel verticale identiteitsfraude op het oog heeft. Dit kan vervolgens indicatief zijn voor de betekenis van identiteit. Dit is zeker het geval bij omschrijvingen van identiteitsdiefstal. In Nederland blijkt uit de context dat de definities uit de parlementaire literatuur vaak verticale identiteitsfraude op het oog hebben. In de VS, maar ook in de EG/EU, heeft men vooral horizontale identiteitsfraude voor ogen, maar verder omvatten de omschrijvingen bijna allemaal zowel horizontale als verticale identiteitsfraude. In Frankrijk kan uit de genoemde voorbeelden afgeleid worden dat voornamelijk verticale identiteitsfraude bedoeld wordt. De conclusie is dat de verhouding waarbinnen identiteitsfraude gepleegd wordt niet een praktisch criterium oplevert om het begrip identiteitsfraude af te bakenen. Een van de redenen hiervoor is dat in beide verhoudingen dezelfde identificatiemiddelen (bijvoorbeeld paspoort of bepaalde gegevens) gebruikt kunnen worden.

Kader voor analyse: matrix: algemeen landenoverzicht

In de onderstaande matrix worden de algemene bevindingen uit de landenanalyse schematisch weergegeven.

Schema 1: Matrix: algemeen landenoverzicht

Kenmerken:		Omschrijvingen:	Nederland	Verenigde Staten	Verenigd Koninkrijk		
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Ja, maar is soms onduidelijk	Ja, meestal wel	Expliciet aan de orde bij horizontale identiteitsfraude		
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja, is mogelijk	Meestal niet	Ja.		
		Manipuleren eigen gegevens?	Nee	Meestal niet	Nee		
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Worden als voorbeelden gebruikt en niet als afbakening	Gegevens (gespecificeerd)	Worden als voorbeelden gebruikt en niet als afbakening		
		Documenten?		Nee			
		Andere gegevensdragers?		Access device			
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Identiteit zelf wordt niet nader omschreven. Veel contextbepalende definities aan de hand van een identifier	Ja, gedetailleerde niet limitatieve opsomming	Definities gaan niet in op de betekenis en functie van identiteit; deze wordt verondersteld		
		Eén gegeven voldoende?		Onduidelijk		Ja, maar contextafhankelijk	Onduidelijk
		Rollen/bevoegdheden		Onduidelijk		Nee	Onduidelijk
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Handeling is opzettelijk en bestrijkt een scala aan methoden, die als illustratie worden genoemd	In wettelijke definities: (bewust en wederrechtelijk) verkrijgen en bezitten. In literatuur: stelen	Handeling of methodes worden in de definities zelf in het midden gelaten, maar vaak wordt verwezen naar diefstal, en identiteitsdiefstal		
5. Vervolgedragingen?	Zo ja:	Fraude?	Identiteitsfraude is een niet op zichzelfstaand delict maar gericht op een ander doel	Financieel, maar ook algemener: strafbare of wederrechtelijke handelingen	.Identiteitsfraude is middel tot een ander doel, dat niet expliciet wordt omschreven		
		Bepaald terrein?					
	Algemeen?	Meest expliciet is dat intentie voldoende is, rest is onduidelijk	In wettelijke definities zijn intentie of poging voldoende	Onduidelijk			
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Nee	Nee	Nee		
6. Verhouding?	Welke: horizontaal en/of verticaal?		De meeste definities kunnen zowel horizontaal als verticaal begrepen worden maar context is directief	Beide, maar nadruk ligt op horizontaal.	De definities hebben betrekking op beide maar nadruk ligt op horizontale identiteitsfraude		

Schema 1 Matrix: algemeen landenoverzicht (vervolg)

Omschrijvingen:		Kenmerken:	Frankrijk	België	EU/EG
1. Een persoon genoemd?	Zo ja:	'Zonder toestemming' vereist?	Onduidelijk	Ja	Ja
	Zo nee:	Fictieve identiteit?	Ja	Nee	Ja
		Manipuleren eigen gegevens?	Onduidelijk	Nee	Nee
2. Identificatiemiddel?	Zo ja:	Gegevens?	Electronische gegevens	Niet gespecificeerd	Worden niet verder geëxpliciteerd
		Documenten?	Identiteitsbewijs	Identiteitsbewijzen o.a.	
		Andere gegevensdragers?	Electronische gegevensdragers	Niet genoemd	
3. Wat is identiteit?	Zo ja:	Identifiers genoemd?	Onduidelijk	Onduidelijk	Identiteit zelf wordt niet nader omschreven. Identifiers worden niet genoemd. Rest is onduidelijk
		Eén gegeven voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk	
		Rollen/bevoegdheden?	Onduidelijk	Onduidelijk	
4. (Opzettelijke en wederrechtelijke) handelingen m.b.t. Id-middelen?	Zo ja:	Welke?	Worden niet genoemd	Gebruik of bedrieglijk verkrijgen	Handeling is opzettelijk en bestrijkt een scala aan methoden, die niet verder worden geëxpliciteerd
5. Vervolgedagingen?	Zo ja:	Fraude?	'Documentfraude'	Criminele activiteiten	Identiteitsfraude is een niet op zichzelfstaand delict maar gericht op een ander doel
		Bepaald terrein?	Niet genoemd		
		Algemeen?	'Plegen van een delict'		
		Intentie, poging, voltooiing	Intentie is voldoende	Intentie is voldoende	Voltooiing lijkt een vereiste
	Zo nee:	(Wederrechtelijk) bezit Id-middelen voldoende?	Onduidelijk	Onduidelijk	Nee
6. Verhouding?		Welke: horizontaal en/of verticaal?	Beide	Beide	Niet van belang

Overige vragen

Naar aanleiding van de analyse is een aantal overige vragen gerezen. Deze zijn niet in de matrix opgenomen (daarvoor kwamen ze te sporadisch aan de orde) maar ze kunnen een rol spelen bij het maken van de keuzes. De eerste is in hoeverre identiteitsfraude ook de valse claim slachtoffer te zijn van identiteitsfraude omvat. Bijvoorbeeld: valse aangifte doen van diefstal van een creditcard, en bestede bedragen aldus ten onrechte terugvorderen? In de VS wordt hier wel aandacht aan besteed, maar met name in het kader van misbruik van reparatoire maatregelen voor het slachtoffer van identiteitsfraude.³⁸⁹ Een ander voorbeeld is of een valse melding van een ongeval e.d. onder een valse naam ook onder het begrip valt? Een andere vraag is of ook het kwaadwillend (laten) verwijderen van iemands identiteitsgegevens uit allerlei bestanden onder het begrip identiteitsfraude moet vallen.³⁹⁰ Ten slotte, moet ook het anoniem blijven in bepaalde gevallen onder het begrip identiteitsfraude vallen?³⁹¹

9.3. LANDENANALYSES: OVERZICHT MAATREGELLEN EN KWANTITATIEVE GEGEVENS

Overzicht van maatregelen

De maatregelen worden gecategoriseerd weergegeven. Het doel ervan is om een beeld te vormen van de diverse typen maatregelen die zijn of worden genomen en is niet een inventarisatie van alle maatregelen die wij in de literatuur zijn tegengekomen. Daarvoor verwijzen we naar de landenanalyses. Bij omschrijvingen van identiteitsfraude worden over het algemeen ook maatregelen genoemd waarmee identiteitsfraude voorkomen of bestreden zou kunnen worden. Het ligt voor de hand dat de maatregelen een relatie hebben met de omschrijving: dát is immers de soort identiteitsfraude die de maatregel(en) beoogt te bestrijden. Echter, de relatie tussen omschrijvingen van identiteitsfraude en genomen en voorgestelde maatregelen is lang niet altijd duidelijk. Omwille van de leesbaarheid vatten we hier de maatregelen samen, niet aan de hand van de items maar in de volgende categorieën:

- Maatregelen van informatieve en coördinerende aard
- Maatregelen van technologische aard
- Beleidsmaatregelen/handhaving
- Juridische maatregelen met een preventief karakter
- Juridische maatregelen met een reparatoir karakter
- Juridische maatregelen met een repressief karakter

Maatregelen van informatieve en coördinerende aard

In de diverse landen wordt veel aandacht besteed aan maatregelen die tot doel hebben het publiek te informeren over de gevaren en gevolgen van identiteitsfraude of identiteitsdiefstal. In landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn

³⁸⁹ Zie bijv. par. 4.7.

³⁹⁰ Zoals in de film 'The Net', 1995, van Iwin Winkler.

³⁹¹ Zoals in de meergenoemde Campina afpersingszaak: Hof Amsterdam 30 november 2004 (Campina afpersing), LJN-nummer AR6799.

door overheid en de particuliere sector internetsites gecreëerd die fungeren als vraagbaak en als informatiebron voor consumenten die zijn geconfronteerd met identiteitsfraude of die zich daartegen willen beschermen. Deze sites staan vol nuttige tips over wat te doen om identiteitsfraude te voorkomen en wat te doen indien men het slachtoffer is van identiteitsfraude. Een ervan is dat consumenten zichzelf regelmatig op de hoogte houden van hun kredietprofiel. In de Verenigde Staten kunnen slachtoffers met klachten terecht bij de Federal Trade Commission. Ook in België wordt gewerkt aan het opzetten van een meldpunt voor slachtoffers van identiteitsfraude. Deze maatregelen betreffen over het algemeen horizontale vormen van identiteitsfraude, veelal in het betalingsverkeer. Naast sites bestaan deze informatieve maatregelen ook uit advertenciacampagnes in diverse media waarbij aandacht wordt gevraagd voor de problematiek en de burger daarover wordt geïnformeerd. Deze maatregelen zijn over het algemeen preventief van aard.

Naast maatregelen die zich richten op informatievoorziening voor burger en consument, worden er ook maatregelen genomen die samenwerking tussen stakeholders moeten bevorderen. In de Verenigde Staten is de noodzaak hiervan doorgedrongen, zoals blijkt uit een recent strategisch plan. Een voorbeeld in de EG/EU is de oprichting van de Fraud Prevention Expert Group die voorziet in een forum waar informatie en best practices tussen stakeholders kunnen worden uitgewisseld. Daarnaast wordt gepleit voor internationale samenwerking, bijvoorbeeld via Interpol. Ook in diverse landen wordt gewerkt aan het opzetten van dit soort fora, zoals het Belgische Permanent Overlegplatform Bedrijfs-beveiliging en het *Belgian Network Information Security*. Naast informatievoorziening en -uitwisseling wordt ook gewerkt aan trainingsprogramma's voor bedrijven en instanties met betrekking tot databeveiliging en identificatiemethodes. Ten slotte wordt er in diverse landen gepleit voor het opzetten van een centrale databank waar gevallen van identiteitsfraude kunnen worden geregistreerd. In Nederland werd een dergelijk initiatief – in casu een centrale registratie van fraude met buitenlandse brondocumenten – afgewezen.

Maatregelen van technologische aard

Het meest in het oog springend is wel de ontwikkeling van technisch hoogwaardige identiteitsdocumenten en identificatiemethodes, met als belangrijkste aspect het opnemen van biometrische gegevens. In vrijwel alle landen die zijn onderzocht is dit een speerpunt ter bestrijding van identiteitsfraude. Dit wil niet zeggen dat het bij deze maatregelen louter te doen is om identiteitsfraude. Veelal liggen er verderliggende doelen aan ten grondslag, zoals de strijd tegen het terrorisme, het tegengaan van illegale immigratie en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en drugscriminaliteit. Naast het appeal van biometrische gegevens, zijn er diverse andere maatregelen van technologische aard. Zo is er in Nederland de ontwikkeling van een elektronische informatieinfrastructuur om identiteit online te kunnen vaststellen. Ook wordt gebruik gemaakt van DNA testen om de identiteit van personen te kunnen vaststellen (bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging). Andere maatregelen van technologische aard hebben tot doel controle te krijgen over informatie. Zo kan verwezen worden naar het Verenigd Koninkrijk, dat met de invoering van de Identity Cards Act, 2006 niet slechts uniformiteit wil bereiken met betrekking tot de wijze waarop personen zich (moeten) identificeren, maar ook streeft naar een centrale registratie van relevante identiteitsgegevens van alle burgers.

Beleidsmaatregelen/handhaving

Maatregelen bevinden zich ook in de sfeer van beleidsontwikkeling en handhaving. Deze bestaan uit bijvoorbeeld een zorgvuldig beleid ten aanzien van de identiteitsvaststelling in de strafrechtketen, maar ook uit een efficiënter legalisatie- en verificatiebeleid dat beter aansluit bij de technologische mogelijkheden ten aanzien van data. Ook wordt de nadruk gelegd op de noodzaak van effectieve samenwerkings- en informatieverbanden onder rechtshandhavers en rechtstoepassers.

Juridische maatregelen met een preventief karakter

Deze maatregelen hebben op het gebied van horizontale identiteitsfraude betrekking op het aanscherpen van identiteitsvaststelling en -controles. Zo bestaat er bijvoorbeeld de legitimatieplicht bij banken. Een doel ervan is te vermijden dat ongeautoriseerde derden toegang kunnen hebben of krijgen tot bancaire gegevens. Ook kan worden gedacht aan die maatregelen die de strafbaarstelling tot doel hebben van door identiteitsfraude gefaciliteerde vervolghandelingen en aan strafbaarstelling van identiteitsfraude faciliterende handelingen, zoals de vervalsing van identiteitsdocumenten of het voorhanden hebben van vervalste identiteitsdocumenten.

Juridische maatregelen met een reparatoir karakter

Deze maatregelen stellen slachtoffers van identiteitsfraude in staat de gevolgen ervan beheersbaar te houden en te herstellen. Deze maatregelen zijn met name in de Verenigde Staten genomen en hebben vooral betrekking op horizontale identiteits-fraude, in het bijzonder identiteitsdiefstal, als pendant op de juridische maatregelen met een repressief karakter; zie hieronder. Ze hebben vooral betrekking op kredietverstrekking. Eén zo'n maatregel bestaat uit het plaatsen van een 'fraud alert' in het krediet-rapport van een slachtoffer. Dit is een aanwijzing dat een kredietverlener extra aandacht moet besteden aan identiteitscontrole eer hij een lening verstrekt. Ook op statelijk niveau, in het bijzonder in Californië, zijn aan slachtoffers bepaalde rechten toegekend, zoals het ondersteunen van opsporingsinitiatieven ondernomen door slachtoffers en het recht een verklaring van onschuld te krijgen voor de rechtbank. Daarnaast ligt er de aanbeveling om in de strafrechtelijke schadevergoedingsregelingen de tijd, die slachtoffers kwijt zijn geweest met het herstel van de gevolgen van identiteitsfraude, als schade in aanmerking te nemen. Verder kan nog gewezen worden op aansprakelijkheidsvestigende en -beperkende maatregelen. Zo kan een instantie die bewust of uit nalatigheid, ondanks signalen van identiteitsfraude, toch krediet verleent aansprakelijk worden gesteld.³⁹² Een credit-cardhouder kan bijvoorbeeld zijn of haar verlies beperken indien direct na verlies of diefstal van de kaart de maatschappij daarvan op de hoogte wordt gesteld.

Juridische maatregelen met een repressief karakter

Het is voornamelijk in de Verenigde Staten waar juridische maatregelen met een repressief karakter geformuleerd zijn. Dit is niet verwonderlijk nu in die jurisdictie identiteitsfraude of vormen ervan strafbaar zijn gesteld. Deze repressieve maatregelen

³⁹² Zie par. 4.4.

zijn divers van aard. Naast de introductie van identiteitsdiefstal als zelfstandig delict, voorziet bijvoorbeeld de Identity Theft Penalty Enhancement Act, 2004 in strafverzwarende omstandigheden met betrekking tot bepaalde vervolghandelingen die door identiteitsdiefstal worden gefaciliteerd. Te denken valt aan drugshandel en terroristische activiteiten. De inzet van het strafrecht wordt benadrukt in het strategische plan van de presidentiele task force die onder meer aanbeveelt nieuwe delicten toe te voegen onder deze wetgeving en het compromitteren van informatie die behoort tot bedrijven en organisaties eveneens strafbaar te stellen.³⁹³

Afsluitende opmerkingen over maatregelen

Uit de ‘maatregelenanalyse’ van de vijf landen en de EU/EG komt het beeld naar voren van een versnipperd scala aan maatregelen die zijn of worden genomen ter bestrijding van identiteitsfraude en zijn verschijningsvormen zoals identiteitsdiefstal. Al wordt er in diverse rapporten gewezen op de noodzaak van een structurele en integrale aanpak, de praktijk toont aan dat zo’n aanpak nog niet is gerealiseerd. Dit is het best verwoord in de Identity Fraud Study die daarbij benadrukt dat een fragmentarische benadering ondoelmatig is.³⁹⁴ Dit sluit aan bij de observaties van onder meer Solove en Grijpink. Solove ziet identiteitsfraude bovendien, zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt bij de uiteenzetting van de maatschappelijke context, als een probleem van de architectuur van onze samenleving.³⁹⁵ Identiteitsfraude is hiermee een structureel probleem dat structurele oplossingen vereist. Het is daarom in ieder geval zaak de maatregelen die al worden genomen effectief in te zetten, zodat voorkomen wordt dat een genomen maatregel weer andere vormen van identiteitsfraude in de hand werkt. Ook moet steeds worden nagegaan of maatregelen ter bestrijding van identiteitsfraude niet juist ook kunnen *bijdragen* aan identiteitsfraude. Als voorbeeld kan de identificatieplicht, zoals deze thans in Nederland bestaat, worden genoemd. De identificatieplicht brengt met zich mee dat burgers een identiteitsbewijs op zak moeten dragen, met het risico dat het na diefstal of verlies in verkeerde handen valt met alle gevolgen van dien.

Een ander probleem betreft de handhaving van regels, in het bijzonder met betrekking tot identificatie en authenticatie. Lopucki wijst bijvoorbeeld op het gegeven dat controleurs vaak prikkels missen om identificatie en authenticatie goed uit te voeren.³⁹⁶ Hij draagt een oplossing aan die met name relevant is op het gebied van horizontale identiteitsfraude. Deze bestaat eruit dat overheden de verantwoordelijkheid op zich nemen een website op te zetten en te beheren. De site bevat contactgegevens van consumenten die dienstverleners, zoals kredietverleners, in staat stellen een tweede identificatie toe te passen. Consumenten zouden vrij moeten zijn om te participeren in het systeem. Ook kredietverleners kunnen op vrijwillige basis deelnemen. Zij worden echter wel aansprakelijk gesteld als blijkt dat zij zonder het systeem te hebben geraadpleegd krediet hebben verstrekt aan een persoon die zich heeft voorgedaan als een ander.³⁹⁷

³⁹³ Zie par. 4.3.

³⁹⁴ Identity Fraud Study, p. 44.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ LoPucki, *op.cit.*, p. 94

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 114

Ook wordt algemeen onderkend dat er bij de bestrijding van identiteitsfraude, risico's kunnen ontstaan voor de privacy van de betrokkenen. Ook hier doet zich een paradox voor: om identiteitsfraude te voorkomen wordt geadviseerd om controlegegevens uit verschillende, onafhankelijke bronnen te gebruiken, terwijl tegelijkertijd burgers en consumenten op het hart gedrukt wordt om vooral zuinig te zijn met het verstrekken van hun gegevens en dan alleen gebonden aan een bepaald doel. Grijpinks methode van keteninformatisering claimt hier een oplossing voor te hebben, door bestanden juist niet aan elkaar te koppelen, maar via een systeem van sleutels (en sleutelconversie) wel, doelgebonden, gegevensverzamelingen van ketenpartners beperkt te kunnen consulteren.³⁹⁸ Het inzicht dat gedistribueerde gegevensopslag gegevensverzamelingen minder kwetsbaar maakt wordt algemeen gedeeld.³⁹⁹

Kwantitatieve gegevens

Net als bij het overzicht van de maatregelen, kan ook hier geconstateerd worden dat er veelal geen directe correlatie is tussen de cijfers en de besproken definities. Echter, een algemene conclusie is dat de beschikbare kwantitatieve gegevens wel aantonen dat identiteitsfraude in de onderzochte landen een structureel probleem is. Dit blijkt uit die gegevens die verslag doen van de financiële schade die identiteitsfraude veroorzaakt in de publieke en particuliere sector in Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de EU/EG. Ook indien men de kwantitatieve gegevens ten aanzien van incidenten van identiteitsfraude en zijn verschijningsvormen in ogenschouw neemt, komt daaruit het beeld naar voren dat identiteitsfraude in omvang en variatie toeneemt.

Het is echter niet mogelijk om op basis van de beschikbare gegevens een algeheel cijfermatig overzicht te geven van (i) de financiële schade die identiteitsfraude veroorzaakt en de kosten ter bestrijding ervan, en (ii) de incidenten van identiteitsfraude in de verschillende verschijningsvormen. De beschikbare cijfers zijn daarvoor te gevarieerd. Wat betreft de financiële schade zijn in het Verenigd Koninkrijk gedetailleerde cijfers beschikbaar over de schade die identiteitsfraude veroorzaakt. Deze zijn uitgesplitst naar verschillende verschijningsvormen van identiteitsfraude. In België en Frankrijk ontbreken deze cijfers. Ook in Nederland ontbreken cijfers ondanks het feit dat geconstateerd wordt dat identiteitsfraude een steeds grotere bedreiging vormt voor overheid en maatschappij. Wel worden er schattingen gemaakt, gebaseerd op ervaringsgegevens. In de EU/EG hebben de cijfers slechts betrekking op een vorm van identiteitsfraude, namelijk fraude met betaalkaarten. In de Verenigde Staten wordt geschat dat de financiële schade als gevolg van identiteitsfraude de 50 miljard dollar nadert.

³⁹⁸ J.H.A.M. Grijpink 'Informatiestrategie voor ketensamenwerking, keteninformatisering als visie, resultaat en methode', *Speciaal thema: persoonsherkenning en identiteitscontrole*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002.

³⁹⁹ Hierop is gewezen door L.M. LoPucki L.M. (2001), 'Human Identification Theory and the Identity Theft Problem', *Texas Law Review*, Volume 80, pp. 89-134; D.J. Solove, D.J. (2003) 'Identity Theft, Privacy, and the Architecture of Vulnerability', *Hastings Law Journal*, Volume 54, p. 1227; G.R. Gordon & N.A. Willox (2003), 'Identity Fraud: A Critical National and Global Threat', *Economic Crime Institute and LexisNexis*, 28 October 2003; Grijpink (2002), *op. cit.* en Le Forum des droit sur l'internet, *Rapport, Le projet de carte nationale d'identité électronique*, zie: <http://www.foruminternet.org/publications/lire.phtml?id=914>. (Geraadpleegd: 9 april 2007).

Wat betreft de incidenten van identiteitsfraude en zijn verschijningsvormen geldt ook dat uit de beschikbare cijfers niet een eenduidig beeld naar voren komt. Dus, waar in bijvoorbeeld de EG/EU de nadruk wordt gelegd op identiteitsfraude in het (non-cash) betalingsverkeer, tonen de Nederlandse gegevens een ander beeld, waar de nadruk ligt op verticale vormen van identiteitsfraude. In het Verenigd Koninkrijk zijn cijfers beschikbaar met betrekking tot de terreinen waarop identiteitsfraude een rol speelt, zoals op het terrein van rijvaardigheid en sociale zekerheid, maar ook op het terrein van vrouwenhandel, witwassen en luchtvaart. In Frankrijk hebben de cijfers daarentegen betrekking op identiteitsfraude in relatie tot documenten, *viz.* valse rijbewijzen, identiteitsdocumenten en andere administratieve documenten. Ook in België spreekt met voornamelijk van documentfraude. In Verenigde Staten ligt het accent met name op fraude met betaalkaarten.

Een laatste opmerking betreft de betrouwbaarheid van de cijfers. Of anders gesteld: de vraag is in hoeverre de cijfers een adequaat beeld geven van identiteitsfraude? Deze vraag wordt mede ingegeven door het feit dat wat betreft de Nederlandse gegevens, uit de parlementaire literatuur blijkt dat de overheid niet over harde cijfers beschikt die de omvang van identiteitsfraude kunnen weergeven. De minister van Justitie zegt hierover in 2003: *‘Mede door de veelvormigheid van het verschijnsel en het ontbreken van een specifiek registratiesysteem zijn er geen harde gegevens beschikbaar over de feitelijke omvang van identiteitsfraude’*.⁴⁰⁰

9.4. IDENTITEITSFRAUDE: EEN WERKDEFINITIE

Het geheel overziend is natuurlijk de vraag welke inzichten ontleend kunnen worden aan de vergelijking van de onderzochte omschrijvingen op de zes items, in combinatie met de theoretische analyse. Hiervoor zullen we conclusies trekken bij elke item. Op grond van die conclusies formuleren we een werkdefinitie, die beschouwd kan worden als een werk-bare afbakening van identiteitsfraude.

Inzichten voor Nederland

Los van de conclusies die specifiek betrekking hebben op de zes items, kan een eerste, meer algemene conclusie worden getrokken. Wat opvalt is dat valsheid cq. bedrog wezenlijke elementen vormen van identiteitsfraude. Daarnaast kent identiteitsfraude een temporele dimensie: het bestaat, zeer grof geschetst uit twee fasen: de verkrijging van identificatiemiddelen en het gebruik ervan voor een ander doel. Zowel de eerste handeling als de gevolgedraging zijn frauduleus van aard of althans de beide handelingen tezamen hebben een frauduleus karakter. Dit leidt tot een eerste, algemene, conclusie:-

Identiteitsfraude is een species van het algemene fraudebegrip.

Ad 1) Persoon

Het noemen van een persoon, wiens identificatiemiddelen zijn verkregen en/of gebruikt, in een omschrijving heeft als voordeel dat die persoon ook ‘in beeld’ komt. Dit hoeft niet

⁴⁰⁰ TK 2002-2003, 17050, 250, p. 5.

slechts in de rol van slachtoffer, die daardoor erkenning krijgt, maar ook als eventueel (mede-)verantwoordelijke. Net zoals je je fiets niet zonder slot buiten moet laten staan, moet je ook voorzichtig omgaan met je gegevens, documenten en andere gegevensdragers. Hetzelfde geldt voor het noemen van het slachtoffer van het vervolgedrag. Het ligt voor de hand dat slachtoffers zo eerder geneigd zullen zijn om aangifte te doen, hetgeen een basis vormt voor de bestrijding van identiteitsfraude.

Een andere vraag is of het ontbreken van medeweten (of zelfs toestemming) een constituerend element zou moeten zijn. Dus: is er sprake van identiteitsfraude indien de persoon wiens identificatiemiddelen worden gebruikt, daarvoor toestemming heeft gegeven (of ervan op de hoogte was maar niets onderneemt) of die zelf ter beschikking heeft gesteld? Wie is er dan schuldig aan identiteitsfraude: de persoon die de identificatie-middelen gebruikt, de persoon die toestemming geeft of nalaat er iets aan te doen, of beide? Wellicht is het antwoord op die vraag afhankelijk van de context, waarbij voornamelijk de mate van persoonsgebondenheid van het identificatiemiddel waar het om gaat een rol speelt en niet zozeer de mate van de omvang van de in het geding zijnde belangen. Bijvoorbeeld: het uitlenen van een klantenkaart (die gebruikt wordt om profielgegevens te verzamelen) aan iemand anders met het oog op het kunnen profiteren van aanbiedingen ligt gevoelsmatig anders dan het uitlenen van een abonnement op het openbaar vervoer of een *badge* waarmee toegang tot een beveiligd gebouw wordt verkregen. Deze voorbeelden maken duidelijk dat er op de ‘wederpartij’, degene die door de identiteitsfraude bedrogen wordt, ook een bepaalde verantwoordelijkheid ligt: namelijk om enerzijds de voorwaarden voor het gebruik van een bepaald identificatiemiddel goed contractueel af te spreken (denk aan verplichting om codes geheim te houden, of, nog simpeler, een verbod om het identificatiemiddel in handen van iemand anders te geven – met bijbehorende sancties in de vorm van bijvoorbeeld aansprakelijkheid voor misbruik) en anderzijds ook (afhankelijk van de in het geding zijnde belangen) te controleren of het wel de juiste persoon is die zich van een bepaald identificatiemiddel bedient. Als men het aanwenden van een fictieve identiteit onder identiteitsfraude schaarft, is het element ‘zonder toestemming’ echter irrelevant.

Wat onduidelijk blijft is in hoeverre er sprake is van identiteitsfraude wanneer slechts gemanipuleerd is met eigen identiteitsgegevens. Het lijkt erop dat dit voornamelijk afhangt van de context.

Conclusies:

Over het geheel genomen kan worden gesteld dat het noemen van een persoon (een natuurlijk persoon, rechtspersoon of anderszins) niet relevant is voor de afbakening van het begrip maar dat het verkrijgen en/of gebruik van identificatiemiddelen *zonder* medeweten of toestemming dat wel is, tenzij het gaat om het creëren van een fictieve identiteit.

Het maakt niet uit of gegevens van een bestaande (rechts)persoon, een overleden persoon of een fictieve persoon gebruikt worden (wat betreft de negatieve gevolgen voor de samenleving als geheel of voor degene die misleid wordt).

Of het manipuleren van eigen gegevens al identiteitsfraude oplevert is contextafhankelijk.

Ad 2) Identificatiemiddelen

Het benoemen van een identificatiemiddel kan de definitie verengen tot een bepaalde context, bijvoorbeeld documentfraude (illegale immigratie, mensensmokkel etc.) of computercriminaliteit (aantasten van vertrouwen in elektronische handel door skimming, phishing, internetoplichting). Het draagt echter niet bij aan de algemene begripsvorming over identiteitsfraude. Een identificatiemiddel geeft een indicatie over wat met het begrip ‘identiteit’ bedoeld wordt: gaat het om een internetaccount, een administratieve identiteit, een hoedanigheid? Valt bijvoorbeeld creditcardfraude of pinpasfraude onder identiteitsfraude? Dat is afhankelijk van hoe het begrip ‘identiteit’ opgevat wordt.

Conclusie:

Het benoemen van een bepaald soort identificatiemiddel is niet van belang voor de algemene begripsvorming omtrent identiteitsfraude, maar wel voor het beleid dat men wil voeren.

Ad 3) Identiteit

Met de vaststelling dat identiteit contextafhankelijk is, is het probleem van wat onder identiteit verstaan moet worden niet beantwoord. In hoofdstuk 2 is een onderscheid gemaakt tussen identiteit (met de functie van identificatie, d.w.z. iemand als uniek in een bepaalde groep kunnen aanwijzen) en rol of bevoegdheid. De vraag is en blijft of het uitsluitend sjoemelen met een rol of bevoegdheid, dus het aannemen van een valse hoedanigheid onder identiteitsfraude moet vallen of niet. Vanwege de eenvoud stellen wij voor om het aannemen van een valse hoedanigheid, die niet gepaard gaat met een identificatiemiddel (gegeven, document of andere gegevensdrager) buiten de omschrijving van identiteitsfraude te laten. Verder is het manipuleren van één gegeven, wellicht voldoende voor identiteitsfraude, maar dat hangt af van de context. Al met al leidt dit tot de conclusie dat een eenduidig antwoord op wat onder identiteit moet worden verstaan niet is te beantwoorden in dit onderzoeksrapport. Dit komt de afbakening van het begrip niet ten goede, nu de betekenis van identiteit contextafhankelijk is.

Conclusie:

***In abstracto* kan geen uitspraak worden gedaan over wat met identiteit wordt bedoeld, nu dit contextafhankelijk is.**

Uitsluitend het aannemen van een valse hoedanigheid, zonder gebruikmaking van identificatiemiddelen, valt niet onder het begrip identiteitsfraude.

Ad 4) Handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen

Het is niet te voorkomen dat een omschrijving van identiteitsfraude handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen behelst: ‘verkrijgen’, ‘toe-eigenen’, ‘bezitten’ en ‘creëren’ zijn voor de hand liggende kandidaten. Deze handelingen zijn over het algemeen opzettelijk van aard en wederrechtelijk. Echter wederrechtelijk is geen noodzakelijke voorwaarde: denk aan bijvoorbeeld dumpsterdiving dat in Nederland niet wederrechtelijk is. Hier ligt ook duidelijk een verband met het medeweten of de toestem-

ming van de persoon op wie de gegevens betrekking hebben. De reikwijdte van identiteitsfraude wordt door het achterwege laten van de eis dat de handelingen wederrechtelijk moeten zijn, niet te groot, omdat er wel een wederrechtelijke vervolggedraging moet zijn, of althans een intentie tot een wederrechtelijke vervolggedraging.

Wat betekent dit voor de afbakening van het begrip identiteitsfraude? Het benoemen van de *wijze* van verkrijging, toe-eigening, bezit of creatie (stelen, skimming, phishing, verkeerde voorstelling van zaken, bedrog, etc.) is niet noodzakelijk: enerzijds omdat het niet de bedoeling is om de omschrijving tot het gebruik van bepaalde technieken te beperken, en anderzijds omdat het gaat om het resultaat (het opwekken van de schijn van een ware identiteit en niet zozeer om de manier waarop dat resultaat bereikt wordt). Dit laat onverlet dat bepaalde wijzen van verkrijging, toe-eigening, bezit of creatie zo gevaarlijk kunnen zijn dat ze daarom als zelfstandig delict strafbaar gesteld zijn, zoals het vervalsen van reisdocumenten.⁴⁰¹ Met het oog op slachtofferbescherming en preventie kan het overigens in sommige gevallen wèl zinvol zijn om tussen verschillende *modi operandi* te onderscheiden. Uit preventieve overwegingen kan met bijvoorbeeld consumenten op hun hart drukken voorzichtig om te gaan met hun identificatiemiddelen en zou men instellingen tot een zorgvuldig beleid kunnen verplichten ten aanzien van identificatiemiddelen.

Conclusies:

Het opnemen van handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen in de omschrijving draagt bij aan de afbakening van identiteitsfraude.

Om identiteitsfraude als begrip af te bakenen is het benoemen van de *wijze* van verkrijging, toe-eigening, bezit of creatie niet noodzakelijk.

Over het algemeen zijn handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen opzettelijk en wederrechtelijk. Echter, voor de afbakening van het begrip identiteitsfraude is de wederrechtelijkheid van de handelingen niet een noodzakelijke voorwaarde, omdat de vervolggedraging wederrechtelijk moet zijn.

Ad 5) Vervolggedragingen

De afbakening van onze onderzoeksopdracht brengt al met zich mee dat we bij de analyse van het begrip identiteitsfraude in dit rapport, de nadruk hebben gelegd op vervolggedragingen.⁴⁰² Dit neemt niet weg dat het begrip identiteitsfraude zowel deze gedragingen omvat als het handelen dat gericht is op het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van identificatiemiddelen. In (bijna) alle omschrijvingen die aan de orde geweest zijn is sprake van bepaalde vervolggedragingen: verschillende vormen van fraude, bevoordeling, zich onttrekken aan verplichtingen, het onopgemerkt dingen kunnen doen, etc. Wat opvalt is dat in het algemeen dit een handelen betreft en niet een nalaten. Toch geven we de voorkeur aan de ruimere aanduiding vervolggedraging, die zowel handelen als nalaten omvat, om ongewenst gebruik van valse identificatiemiddelen voor een wederrechtelijk doel niet bij voorbaat te beperken. Het daadwerkelijk voltooien

⁴⁰¹ Dit is strafbaar gesteld in art. 231 Sr.

⁴⁰² Zie par. 1.3.

van de gedraging is ons uitgangspunt, maar een begin van uitvoering (poging) kan er ook onder vallen. Het kan zelfs voldoende zijn dat er de intentie is tot het begaan van de wederrechtelijke gevolggedraging.

Conclusie:

Identiteitsfraude betreft (naast handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen) een wederrechtelijke vervolggedraging, dan wel de intentie tot het begaan van zo'n gedraging.

Ad 6) Verhouding: horizontaal/verticaal

Of er sprake is van horizontale of verticale identiteitsfraude hangt veelal samen met, of is op te maken uit, de vraag of een persoon – wiens identificatiemiddelen zijn verkregen en/of gebruikt – als slachtoffer genoemd wordt, de gebruikte identifiers (zoals soft-nummer, bankaccount) en de vervolggedragingen (bijvoorbeeld sociale zekerheidsfraude). Echter, de vraag of horizontale of verticale identiteitsfraude, of beide, beoogd worden door een omschrijving is uiteindelijk niet interessant en relevant, te meer omdat in beide verhoudingen dezelfde identificatiemiddelen (bijvoorbeeld paspoort of bepaalde gegevens) gebruikt worden.

Conclusie:

Het is geen praktisch criterium voor de afbakening van identiteitsfraude om te verwijzen naar een horizontale of verticale verhouding.

Een werkdefinitie

Op grond van de bovenstaande conclusies is gekozen voor de volgende werkdefinitie:-

Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of: met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

De kwalificatie 'vals' bij 'valse identificatiemiddelen' behoeft enige toelichting. Van een vals identificatiemiddel is sprake, als het identificatiemiddel de persoon die zich ervan bedient niet conform de waarheid identificeert. Het kan dan betreffen:

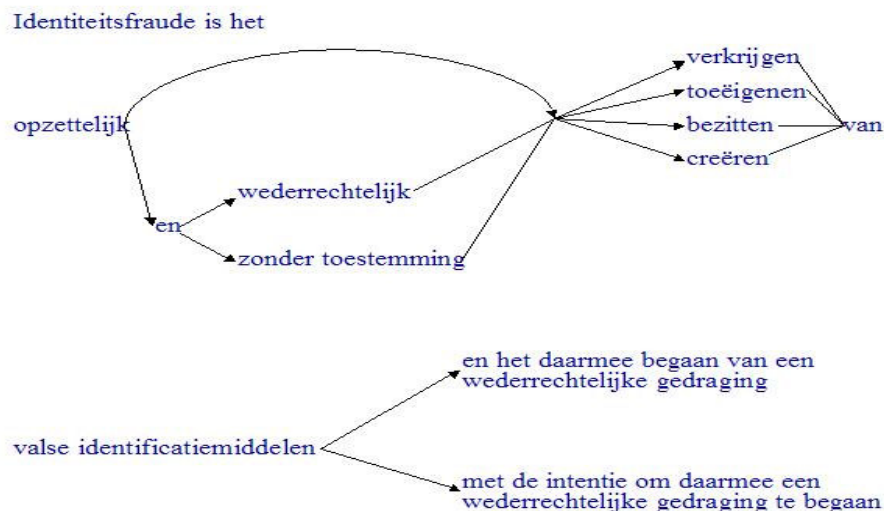
- Materiële valsheid: het identificatiemiddel is van iemand anders afkomstig dan is voorgewend;
- Intellectuele valsheid: de inhoud van het identificatiemiddel weerspiegelt niet de werkelijkheid;⁴⁰³
- Look-alike valsheid: een op zichzelf niet vals identificatiemiddel wordt door een ander gebruikt als ware het een op hem betrekking hebbend identificatiemiddel.

Deze werkdefinitie omvat noodzakelijke elementen, facultatieve elementen en alternatieve elementen. Voor alle duidelijkheid, een facultatief element is er een die uit de definitie kan worden weggelaten. Voor onze werkdefinitie zijn dat de elementen weder-

⁴⁰³ C.P.M. Cleiren & J.F.Nijboer (red.), *Strafrecht, Tekst en Commentaar*, Kluwer Deventer 2006, p. 962 e.v.

rechtelijk en zonder toestemming. Alternatieve elementen zijn die elementen waartussen een keuze moet worden gemaakt. In de werkdefinitie zijn dat de handelingen ‘verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren’ en ‘het daarmee begaan van een wederrechtelijke vervolgedraging of de intentie om dat te doen’ Voor een beter overzicht wordt de definitie hieronder weergegeven in de vorm van een stroomdiagram.

Schema 1: werkdefinitie identiteitsfraude



De laatste twee paden uit dit schema (‘en het daarmee begaan ...’ en ‘met de intentie ...’) verwijzen naar het gebruik van de identificatiemiddelen, waarbij er tenminste de intentie tot het gebruik aanwezig dient te zijn. Een omschrijving, die de meest minimale eisen stelt aan identiteitsfraude en dus de meest ruime definitie behelst is:

Identiteitsfraude is het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

Wij hebben voor bovenstaande definities gekozen, met de items in een bepaalde volgorde. Een alternatieve definitie zou kunnen zijn:

Identiteitsfraude is het begaan van een wederrechtelijke gedraging, of de intentie om die te begaan, met valse identificatiemiddelen.

Deze definitie zou echter geen recht doen aan de wijze waarop we de analyse van het begrip identiteitsfraude gestalte hebben gegeven, waaronder het temporele onderscheid tussen het verwerven (etc.) van identificatiemiddelen en, *vervolgens*, het begaan van een vervolgedraging met behulp van die identificatiemiddelen.

9.5. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is getracht een antwoord te formuleren op de probleemstelling:-

Wat is een werkbare afbakening van het begrip ‘identiteitsfraude’, gelet op nationaal en internationaal gehanteerde begrippen en bestaande delicts-omschrijvingen.

De inzichten uit de landenanalyse en uit de theoretische beschouwingen hebben geleid tot het formuleren van een aantal conclusies die uiteindelijk de opmaat hebben gevormd voor de afbakening van het begrip identiteitsfraude. De methode van afbakening en de werkdefinitie, in uitgebreide vorm, die daaruit is gevolgd, stelt beleidsmakers in staat een beter oordeel te geven over welke elementen een noodzakelijk onderdeel moeten vormen van een definitie en waarom dat zo is. Deze afbakening wordt bepaald door het opzettelijk verkrijgen van valse identificatiemiddelen en het gebruik van deze middelen voor een ander, wederrechtelijk doel. De hoop is dat dit kan bijdragen tot het eerste doel van dit onderzoeksrapport: een bijdrage te leveren voor de ontwikkeling van een beleidskader. Daarnaast is er een werkdefinitie geformuleerd, in de vorm van een aantal noodzakelijke, alternatieve en facultatieve elementen. Wat betreft de inventarisatie en analyse van de maatregelen ter bestrijding van identiteitsfraude kan worden geconcludeerd dat vele type maatregelen ingezet kunnen worden maar indien zij efficiënt willen zijn, zij (i) een structureel geheel moeten vormen en (ii) in internationaal verband ingezet en verder ontwikkeld worden in samenwerking met alle stakeholders. Wat betreft de kwantitatieve gegevens komt het beeld naar voren dat identiteitsfraude weliswaar een structurele schadepost is maar dat de beschikbare, en door ons gevonden, data geen of onvoldoende duidelijkheid verschaffen over het fenomeen.

HOOFDSTUK 10

IDENTITEITSFRAUDE EN BESTAANDE (NEDERLANDSE) DELICTSOMSCHRIJVINGEN

10.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:⁴⁰⁴

1. Wat is de verhouding van de gebruikte begrippen met bestaande aan identiteitsfraude gerelateerde delictsomschrijvingen in Nederland. Wat zijn verschillen en overeenkomsten?
2. Wat zijn de kenmerken die identiteitsfraude uniek maken ten opzichte van andere aan identiteitsfraude gerelateerde delicten?
3. In hoeverre bestaan er lacunes in de bestaande delictsomschrijvingen waardoor deze ontoereikend zijn voor de strafrechtelijke handhaving?

Om deze vragen te beantwoorden, zal allereerst duidelijk moeten worden, wat de aan identiteitsfraude gerelateerde delicten zijn. Immers: dan pas kan worden vastgesteld wat de verhouding van die delicten tot de gebruikte begrippen respectievelijk de unieke kenmerken van identiteitsfraude zijn en eventuele lacunes voor strafrechtelijke handhaving worden opgespoord. Daarom volgt hieronder (in par. 10.2) eerst een inventarisatie van relevante Nederlandse delictsomschrijvingen. Daarbij zal zoveel mogelijk per delictsomschrijving worden aangegeven in welke opzichten deze relateren aan identiteitsfraude. Daarvoor zullen belangrijke bestanddelen worden toegelicht.

Na deze inventarisatie van relevante delicten, zullen ze in par. 10.3-10.6 meer specifiek worden geanalyseerd aan de hand van de items en de werkdefinitie, zoals die naar aanleiding van de theoretische inzichten uit hoofdstuk 2 en op grond van de landenanalyses uit hoofdstuk 3-8, in hoofdstuk 9 is geformuleerd. Uit de omschrijving van de noodzakelijke, facultatieve en alternatieve kenmerken uit de werksomschrijving kan goed worden nagegaan of de Nederlandse delictsomschrijvingen deze dekken (zie par. 10.7). Hieruit zal worden afgeleid, in par.10.8, waarin de begripsomschrijvingen uit de landenanalyse overeenkomen dan wel verschillen van de hier te lande bestaande delictsomschrijvingen en zo ja in welke opzichten de kenmerken van identiteitsfraude uniek zijn ten opzichte van die delictsomschrijvingen. Tenslotte wordt aangegeven welke

⁴⁰⁴ Onderzoeksvragen 5, 6 en 7; zie par. 1.3.

de lacunes zijn in de delictsomschrijvingen, waardoor strafrechtelijke handhaving van identiteitsfraude tekort zou schieten.

10.2. INVENTARISATIE VAN RELEVANTE DELICTSOMSCHRIJVINGEN

Inleiding

In deze paragraaf worden bestaande delictsomschrijvingen besproken die relevant zijn voor de bestrijding van identiteitsfraude. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangegeven welke verschijningsvormen van identiteitsfraude onder een bepaalde delictsomschrijving kunnen vallen, waarbij tevens belangrijke bestanddelen worden toegelicht. Waar relevant wordt dit aangevuld met achtergrondinformatie, zoals de bedoeling van de strafbaarstelling, bewijsproblematiek en de verhouding tussen strafbepalingen onderling. Niet alle mogelijke relevante delictsomschrijvingen worden echter besproken. Buiten beschouwing blijven allereerst allerlei delicten, waarvoor identiteitsfraude als opstap kan werken, zoals drugsdelicten. In de tweede plaats zullen alleen de meest voor de hand liggende delicten aan de orde komen, waarvan identiteitsfraude onderdeel kan uitmaken.⁴⁰⁵ Zo worden onder meer niet besproken: bedrog bij verkiezingen,⁴⁰⁶ aanmatiging van rechten,⁴⁰⁷ de valsheidsdelicten van artt. 228, 229 en art. 230,⁴⁰⁸ en de misdrijven tegen de burgerlijke staat,⁴⁰⁹ hoewel in het kader van deze delicten wel identificatiemiddelen kunnen worden gemanipuleerd.⁴¹⁰ Ook wordt een aantal onderwerpen van meer algemene aard niet in deze paragraaf besproken, maar wel aan de orde gesteld in de vervolgpargrafen, waarin de items en werkdefinitie worden gerelateerd aan de in deze paragraaf besproken delictsomschrijvingen. Deze onderwerpen betreffen voorbereiding, poging en deelneming.

A. Valsheid in geschrift (art. 225 Sr)

Artikel 225 Sr., dat valsheid in geschrift strafbaar stelt, kan een belangrijke rol spelen in geval van identiteitsfraude. Bij identiteitsfraude wordt immers vaak gebruik gemaakt van valse of vervalste geschriften. Artikel 225 Sr. kan ook van belang zijn voor digitale identiteitsfraude.

Een aantal voorbeelden verduidelijkt waar het om gaat bij valsheid in geschrift. Een voorbeeld, uit de rechtspraak, van identiteitsfraude, waarbij een veroordeling plaats vond op basis van art. 225 Sr., is het opmaken van valse factuururenstaten door medewerkers van een uitzendbureau. Het doel van deze gedraging was om aan het zicht van de belastingdienst te onttrekken dat personen die gewerkt hadden niet of niet volledig in de (loon) administratie van het uitzendbureau werden opgenomen en dat loonbetalingen geheel of gedeeltelijk werden verantwoord op naam en sofinummer van andere personen.⁴¹¹ Een ander voorbeeld is het gebruik van valse of vervalste documenten uit het

⁴⁰⁵ Met de meest voor de hand liggende delicten, worden de meest in de literatuur genoemde delicten bedoeld, die bovendien een niet te beperkte strekking moten hebben (zoals bijvoorbeeld kiesfraude).

⁴⁰⁶ Art. 127 en 128 Sr.

⁴⁰⁷ Art. 196 Sr.

⁴⁰⁸ Die, respectievelijk, over (ver)vals(t)e geneeskundige verklaringen en valse getuigschriften gaan.

⁴⁰⁹ Art. 263-238 Sr.

⁴¹⁰ In Hoofdstuk 2 worden ziekte(geschiedenissen), onderwijskwalificaties en gegevens aangaande de burgerlijke staat als identificatiemiddelen aangemerkt.

⁴¹¹ Zie: Rechtbank 's-Gravenhage, 27 september 2002, LJN: AE8210, 09-017047-01.

buitenland, zoals geboortebewijzen, om ten onrechte in Nederland kinderbijslag te verkrijgen. Uiteraard kan men eveneens denken aan het opmaken en gebruiken van valse of vervalste documenten die bij uitstek bedoeld zijn om het bewijs van iemands identiteit te leveren, zoals een paspoort, vreemdelingendocument of geldig rijbewijs.⁴¹² Deze komen al snel in de sfeer van identiteitsfraude, als met een dergelijk vals of vervalst identiteitsdocument beoogd wordt een criminele handeling te verrichten, of, ruimer, een wederrechtelijke gedraging wordt beoogd, zoals ‘witwassen’, mensensmokkel of oplichting van een bedrijf (kredietinstelling, postorderbedrijf etc.). Een verschijningsvorm van digitale identiteitsfraude die onder valsheid in geschrift kan worden gebracht, is het gebruik maken van onrechtmatig verkregen identificatiecodes van een ander persoon waarmee een digitale handtekening door de identiteitsfraudeur kan worden gezet bij bijvoorbeeld geautomatiseerde bankopdrachten in ‘naam’ van die andere persoon.

Art. 225 Sr nader verklaard

Artikel 225 lid 1 luidt:-

Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft, met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Lid 2 stelt dezelfde straf (gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie) op het opzettelijk gebruik maken van valse of vervalste geschrift als ware het echt en onvervalst dan wel het opzettelijk zodanig geschrift afleveren of voorhanden hebben, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit geschrift bestemd is voor zodanig gebruik. Lid 3 kent een strafverhoging van een derde op de gevangenisstraf in geval een feit in lid 1 en 2 wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken.

De voor identiteitsfraude belangrijke bestanddelen zijn ‘geschrift’, ‘bestemming om tot enig feit van bewijs te dienen’, ‘vervalsen en valselijk opmaken’ en, in lid 2, ‘het gebruik maken van een vals of vervalst geschrift’.

Geschrift

Onder geschrift wordt verstaan (1) een weergave van al dan niet dadelijk leesbare tekens (2) die in min of meer duurzame vorm zijn vastgelegd.⁴¹³ Het eerste element betreft allerlei schrifttekens, inclusief codes ook al is er geen directe leesbaarheid respectievelijk decoding. Foto’s zijn niet zonder meer een geschrift.⁴¹⁴ Deze schrifttekens betreffen dus ook gegevens die zijn opgeslagen in computerbestanden, diskettes of usb-sticks. Het tweede element bevestigt de ruime reikwijdte: alles wat geschikt is om leesbare tekens in min of meer duurzame vorm vast te leggen valt onder het bestanddeel geschrift. Dit omvat dus niet alleen papier, maar bijvoorbeeld ook een computerdiskette en een

⁴¹² Zie art. 1 Wet op de Identificatieplicht en art. 2 Paspoortwet. Art. 231 Sr, dat over (ver)vals(t)e reisdocumenten gaat, vormt geen lex specialis ten opzichte van art. 225 Sr.

⁴¹³ TK 2002-2003, 29 025, 3, p. 3.

⁴¹⁴ C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer (red.), *Strafrecht, Tekst en Commentaar*, Kluwer Deventer 2006, p.961.

magnetische strip (op bijvoorbeeld een pinpas).⁴¹⁵ Geschrift in de zin van art. 225 Sr ‘dekt’ dus grotendeels de in ons analysekader genoemde identificatiemiddelen ‘documenten’ en ‘andere gegevensdragers’.

Bestemming om tot bewijs van enig feit te dienen

Bepalend voor de bestemming van een geschrift om tot bewijs van enig feit te dienen, is of hieraan in het maatschappelijk verkeer die betekenis pleegt te worden toegekend. Men kan bijvoorbeeld aannemen dat in het maatschappelijk verkeer er een bewijsbestemming is bij geautomatiseerde (belasting)aangiftes of bankopdrachten, waarbij gebruikgemaakt wordt van een ‘digitale handtekening’ in de vorm van identificatiecodes.⁴¹⁶ Andere voorbeelden zijn een aanvraagformulier voor een rijbewijs, een naturalisatieverzoek, formulieren voor het aanvragen van sociale uitkeringen en een lidmaatschapskaart van een vereniging.

Vervalsen en valselijk opmaken

Onder deze bestanddelen valt een scala van handelingen, maar ook nalaten kan onder omstandigheden aangemerkt worden als valselijk opmaken. Dit nalaten kan verzwijgen betreffen, bijvoorbeeld door op een formulier een deel waar relevante informatie vermeld dient te worden, ongevuld te laten. Handelingen zijn: het compleet namaken en het aanbrengen van een verandering in strijd met de waarheid. Onder vervalsen kan ook worden begrepen: het maken van een op het origineel gelijkende kopie, met daarin een aangebrachte wijziging. Verder valt er onder het valselijk opmaken het maken van een nieuw vals geschrift of het valselijk voltooien van een geschrift dat nog niet af is. Ook het plaatsen van een handtekening of naam van een gefingeerd of werkelijk bestaande derde onder een verder waarheidsgetrouw geschrift, wordt onder valselijk opmaken gebracht. De valsheid betreft in dit laatste geval de identiteit van de auteur.⁴¹⁷ De bestanddelen betreffen een onware inhoud, onecht materiaal en/of een onware herkomst.⁴¹⁸

Het gebruik maken van een vals of vervalst geschrift (lid 2).

Van het gebruik maken van een vals of vervalst geschrift is slechts sprake als het geschrift als middel tot misleiding wordt ingezet tegenover een derde. Dit is ook het geval als een derde heeft kunnen kennismaken van een geschrift. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als valse facturen worden opgenomen in een administratie als middel tot misleiding tegenover derden bij het ter inzage verstrekken van de administratie.⁴¹⁹

Bewijs

In het algemeen geldt dat het bewijs van het gebruik maken van een vals of vervalst geschrift (lid 2) gemakkelijker te leveren is dan het bewijs van het vervalsen of valselijk

⁴¹⁵ Vergelijk J.G. Postma & H.J.B. Sackers, ‘Valsheid in geschrift’ in: H.J.B. Sackers & P.A.M. Mevis (red.), *Fraudedelicten*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000, p.37-38.

⁴¹⁶ Postma & Sackers, t.a.p., p. 39.

⁴¹⁷ Zie Postma & Sackers, t.a.p., p.39, A. van Vliet, A.Knopjes & J.M.J. Broekhaar, *Identiteitsvervalsing*, VUGA Uitgeverij B.V. ’s-Gravenhage, 1995, p. 71 en Cleiren & Nijboer (red.), t.a.p., p. 964.

⁴¹⁸ De onware inhoud wordt wel als intellectuele valsheid aangemerkt en de onware herkomst als materiële valsheid. Zie Postma & Sackers, t.a.p., p. 39 en Cleiren & Nijboer, t.a.p., p. 964.

⁴¹⁹ Postma & Sackers, t.a.p., p.41 en Cleiren & Nijboer, t.a.p., p. 965.

opmaken (lid 1). Bij ‘gebruik’ wordt immers een derde geconfronteerd met het geschrift, terwijl het vervalsen en/of valselijk opmaken vaak in het verborgene gebeurt.

Relatie van art. 225 Sr tot enkele andere delicten

Valsheid in geschriften kan in relatie worden gebracht met onder meer computer-criminaliteit en fiscale valsheidsdelicten. Dus, het invoeren van valse gegevens in geautomatiseerde bestanden kan valsheid in geschrift opleveren, maar ook oplichting of diefstal met een valse sleutel, indien het computersysteem op zich ongemoeid wordt gelaten. In dit geval spreekt men ook wel van inputmanipulatie. In geval van programmamanipulatie, waardoor de ware gegevens door een automatische bewerking worden omgezet in onware gegevens, is er geen sprake van valsheid in geschrift, maar van vernieling van computergegevens of hacking of computervredebreuk.⁴²⁰

Wat betreft de fiscale variant, moet worden opgemerkt dat art. 225 Sr eerst niet als *lex specialis* van de fiscale valsheidsbepalingen beschouwd werd. Hierdoor kon de Officier van Justitie zelfstandig (buiten de belastingdienst om) een vervolging instellen. De wetgever heeft hieraan einde gemaakt door invoering van het *una via* beginsel. De keuze tussen een strafvervolging of afdoening via een bestuurlijke fiscale boete moet door de belastingautoriteiten worden gemaakt.⁴²¹

Art. 226 Sr bevat een aantal gevallen van strafverzwaring: in geval de valsheid in geschrift gepleegd is in authentieke akten, in schuldbrieven of certificaten van schuld van enig overheidsorgaan, in aandelen of schuldbrieven van een vereniging, stichting of vennootschap, in talons, dividend- of rentebewijzen, en in voor omloop bestemd krediet of handelspapier).

Belangrijk voor de bestrijding van identiteitsfraude is de bepaling in art. 234 Sr, dat strafbaarheid verbindt aan onder andere het vervaardigen en voorhanden hebben van stoffen, voorwerpen of gegevens voor deze gekwalificeerde valsheid⁴²², maar ook voor de hieronder te bespreken valsheidsdelicten ten aanzien van de reispas en betaalkaart. Onder stoffen of voorwerpen valt ook apparatuur om te skimmen.⁴²³

B. Fraude met reisdocumenten (art. 231 Sr en art. 440 en 447b Sr)

Voor de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude is art. 231 Sr uitermate relevant. Er wordt immers veelal een vals of vervalst reisdocument gebruikt als brondocument teneinde andere criminele handelingen te verrichten. Een vals of vervalst reisdocument vormt hiermee een startpunt van allerlei identiteitsgerelateerde delicten. Men kan hierbij denken aan mensensmokkel, zwart werk, terroristische handelingen, oplichting, etc. Ook kan een vals of vervalst reisdocument worden gebruikt om andere valse identificatiemiddelen te verkrijgen, zoals een bankpas, rijbewijs, etc.

⁴²⁰ Resp. art. 350a en 138a Sr. Zie ook: Postma & Sackers, t.a.p., p.42-43 en p. 168.

⁴²¹ Art. 69 lid 4 Algemene wet op de Rijksbelastingen bevat een vervolgingsuitsluitingsgrond voor art. 225 lid 2.

⁴²² Met uitzondering van authentieke akten.

⁴²³ Aldus http://www.zakboekenpolitie.com/actualiteiten/fraude/actua_fraude_begin.htm. (Geraadpleegd: 3 juni 2007).

Reisdocumenten worden van overheidswege uitgegeven en men stelt er dan ook veel vertrouwen in dat de in omloop zijnde documenten echt en onvervalst zijn. Misbruik van dit vertrouwen wordt als bijzonder ernstig beschouwd.⁴²⁴ Art. 231 Sr wordt niet als lex specialis van art. 225 Sr beschouwd. Naast art. 231 Sr zijn er de artikelen 440 en 447b Sr. die gericht zijn op handelingen die fraude met reisdocumenten in de hand werken. Daarnaast is het hiervoor bij ‘valsheid in geschrift’ genoemde artikel. 234 Sr. relevant.

Art. 231, 440 en 447b Sr nader verklaard

Art. 231 Sr stelt strafbaar:-

het valselijk opmaken of het vervalsen van een reisdocument of een zodanig stuk op grond van valse gegevens doen verstrekken dan wel een aan hem of een ander verstrekt reisdocument ter beschikking stellen van een derde, met het oogmerk het door deze te doen gebruiken als ware het aan hem verstrekt (lid 1) of in bezit hebben van een vals of vervalst reisdocument, waarvan men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het vals of vervalst is, of het opzettelijk gebruik maken van een niet op zijn naam gesteld reisdocument (lid 2).

Art. 440 Sr luidt voor zover relevant:-

Hij die drukwerken of andere voorwerpen in een vorm die ze op reisdocumenten doet gelijken, vervaardigt, ontvangt, zich verschaft, in voorraad heeft, vervoert, invoert, doorvoert of uitvoert, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

Art. 447b stelt een persoon strafbaar:-

die een reisdocument in zijn bezit heeft, waarvan hij niet de houder is, of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, niet (tijdig) inlevert.

Art. 440 Sr heeft betrekking heeft op ‘fantasiedocumenten’ die fraude in de hand kunnen werken. Als zo’n document zodanig bewerkt is, dat zij moeilijk van een echt document te onderscheiden is, wordt zij echter als vervalst of vals opgemaakt reisdocument in de zin van art. 231 Sr aangemerkt. De strafbepaling van art. 440 Sr ontleent dan haar zelfstandige waarde ten opzichte van art. 231 doordat geen opzet of schuld is vereist.⁴²⁵

De in de artikelen voorkomende bestanddelen die relevant zijn in de context van identiteitsfraude zijn: ‘reisdocumenten’, en ‘vervalsen en valselijk opmaken en het doen verstrekken van een reisdocument op grond van valse gegevens’ (art. 231 Sr.),

Reisdocumenten

De reisdocumenten die bedoeld worden in art. 231, 440 en 447b Sr zijn buitenlandse reisdocumenten, alsmede documenten genoemd in art. 2 Paspoortwet zoals een nationaal, diplomatiek of dienstpaspoort, een reisdocument voor vluchtelingen en vreemdelingen, een nooddocument, andere reisdocumenten die door de Minister worden vastgesteld en de Nederlandse identiteitskaart.

⁴²⁴ Aldus: A. van Vliet, A. Knopjes & J.M.J. Broekhaar (red.), t.a.p., p. 71.

⁴²⁵ A. Van Vliet, A. Knopjes en J.M.J. Broekhaar (red.), t.a.p., p. 74.

Vervalsen en valselijk opmaken en het doen verstrekken van een reisdocument op grond van valse gegevens (art. 231 Sr.).

Bij vervalsen kan worden gedacht aan het plaatsen van een andere pasfoto op het document, het wegraderen van geschreven of getypte tekst en vervolgens het opnieuw aanbrenge van gegevens; bij vals opmaken aan het aanbrenge van (valse) identiteitsgegevens op een blanco reisdocument. De valse gegevens voor het doen verstrekken van een reisdocument betreffen gegevens die moeten worden meegedeeld of overlegd om een reisdocument te krijgen, zoals personalia, nationaliteit en pasfoto's. Een ambtenaar van de burgerlijke stand, die ondanks bekendheid met de onjuistheid van gegevens toch een reisdocument opmaakt, maakt zich schuldig aan het vals opmaken van een reisdocument.⁴²⁶

Bewijs

Er kunnen zich bewijsproblemen voordoen bij de opsporing van art. 231 Sr. Het gaat daarbij om de afwezigheid van de mogelijkheid om de ware identiteit van een persoon vast te stellen. Dit kan zich voordoen, als er een geldig paspoort wordt gebruikt, terwijl het vermoeden bestaat dat de gebruiker van het paspoort niet de rechtmatige houder is. Ook kan dat gebeuren in geval iemand op basis van vermoedelijk valse gegevens een reisdocument aanvraagt. De koppeling tussen document en houder wordt door de identiteitsgegevens in het document, zoals personalia, pasfoto, handtekening, burgerservicenummer en biometrische gegevens tot op zekere hoogte gewaarborgd, maar kunnen toch vervalst worden. Bovendien kan iemand door het leven gaan op basis van de identiteit van een ander, terwijl er geen vervalst of vals opgemaakt paspoort is. De bewijsproblemen blijken niet zozeer te worden veroorzaakt door gebreken in de strafbepaling, maar in de gebrekkige mogelijkheden om de ware identiteit van personen vast te stellen. Dit kan alleen worden bereikt door een sterke koppeling te bewerkstelligen tussen document en houder. De methoden om deze koppeling mogelijk te maken en een controle daarop uit te voeren, liggen waarschijnlijk vooral op het technische en organisatorische vlak.⁴²⁷

C. Mensensmokkel (art. 197a Sr)

Het smokkelen van mensen is misschien wel een van de meest voor de hand liggende delicten om te begaan met valse identificatiemiddelen. De focus ligt dan vooral op reisdocumenten (met name paspoorten), en het gaat om het illegaal mensen Nederland binnen krijgen.⁴²⁸ Mensensmokkel hoeft niet noodzakelijkerwijs met valse identificatiemiddelen te gebeuren; ook (letterlijk) achterdeuren op Schiphol worden gebruikt voor mensensmokkel.⁴²⁹

Art. 197a Sr nader verklaard

Artikel 197a Sr luidt:-

⁴²⁶ A. van Vliet, A. Knopjes en J.M.J. Broekhaar (red.), t.a.p., p. 72.

⁴²⁷ A. van Vliet, A. Knopjes & J.M.J. Broekhaar (red.), t.a.p., p. 75.

⁴²⁸ Zie voor zomaar wat voorbeelden uit de rechtspraak: Rb. Haarlem 30 november 2005, LJN AU7214, en Rb. Haarlem 24 november 2006, LJN AZ3472, waarbij in beide gevallen ook sprake was van valse paspoorten.

⁴²⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Haarlem 28 november 2005, LJN: AU7133.

1. Hij die een ander behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toetreden tot het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat die toegang of doorreis wederrechtelijk is, wordt als schuldig aan mensensmokkel gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Lid 2 is een vergelijkbare bepaling, die behulpzaam zijn bij het verschaffen van verblijf strafbaar stelt – maar alleen als dat uit winstbejag is (om hulpverlening om humanitaire redenen te ontzien). Lid 3 gaat over mensensmokkel in de uitoefening van enig ambt of beroep, lid 4 over beroep, gewoonte of in vereniging, en lid 5 en 6 geven strafverhoging bij resp. zwaar lichamelijk letsel en dood als gevolg van mensensmokkel.

De voor identiteitsfraude relevante bestanddelen zijn: ‘behulpzaam zijn’ en ‘gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen’.

Behulpzaam zijn

Behulpzaam zijn wil zeggen: een ander helpen, waarbij die ander datgene waarmee hij geholpen wordt, wel zelf doet. Zo ook bij mensensmokkel: de gesmokkelde verschaft zichzelf toegang of doorreis. Strikt genomen zou gezegd kunnen worden dat art. 197a een zelfstandige vorm van medeplichtigheid strafbaar stelt – nodig omdat het zich illegaal toegang verschaffen tot Nederland niet strafbaar is. Een manier om iemand behulpzaam te zijn is door met dat doel te trouwen. Het aangaan van een schijnhuwelijk, voor die reden, valt aldus ook onder mensensmokkel.⁴³⁰

Gelegenheid, middelen of inlichtingen

Het is bij middelen of inlichtingen dat de identificatiemiddelen een rol gaan spelen. Een goede smokkelmethode is om iemand te voorzien van een vals paspoort, eventueel gekoppeld aan wat verdere achtergrondinformatie met betrekking tot de valse identiteit (bestaand of fictief) die gebruikt wordt.

Aanverwante delicten zijn mensenhandel en mensenroof.⁴³¹ Bij mensenhandel en mensenroof spelen identificatiemiddelen een vergelijkbare rol als bij mensensmokkel. Het grote verschil is het ‘slachtoffer’ van de verschillende delicten: bij mensensmokkel gaat het vaak om een iemand die de diensten van een mensensmokkelaar inhuurt om zijn doel (verblijf in een bepaald land) te bereiken;⁴³² terwijl bij mensenhandel en mensenroof het veelal om een onvrijwillig slachtoffer gaat van wie misbruik gemaakt wordt (zoals gedwongen orgaandonatie of gedwongen prostitutie).

⁴³⁰ C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer (red.), *Strafrecht, Tekst en Commentaar*, Kluwer Deventer 2006, p. 890.

⁴³¹ Resp. Art. 273f en 278 Sr.

⁴³² Zie over mensensmokkel Harry Westerink, Bestrijding van mensensmokkel om migratie te beheersen, in: De Fabel van de illegaal 59, zomer 2003, te vinden op <http://www.gebladerte.nl/10948f59.htm> (geraadpleegd 29 juni 2007).

Relatie mensensmokkel tot identiteitsfraude

Bij mensensmokkel zijn er mogelijk twee personen die identiteitsfraude plegen: de smokkelaar en de gesmokkelde. De gesmokkelde verkrijgt valse identificatiemiddelen (hij krijgt ze namelijk van de mensensmokkelaar), waar hij vervolgens een wederrechtelijke gedraging mee begaat (namelijk het delict van 231 lid 2 Sr: hij gebruikt ze als waren ze aan hem verstrekt want hij probeert ermee de grens over te komen). De mensensmokkelaar zou dan als uitlokker (art. 47 lid 1 sub 2) van art. 231 lid 2 beschouwd kunnen worden.⁴³³ Maar ook de smokkelaar valt onder onze definitie van identiteitsfraude. Immers, hij verkrijgt of creëert valse identificatiemiddelen, en hij pleegt daarmee de wederrechtelijke gedraging van het delict mensensmokkel. Dit is in zoverre een bijzonder vervolgdeldict, dat de mensensmokkelaar de valse identificatiemiddelen niet voor zichzelf gebruikt, maar als instrument inzet bij het behulpzaam zijn.

D. Valse betaalpas of waardekaart (art. 232 Sr.)

Bij artikel 232 Sr. gaat het onder andere om het manipuleren van pinpassen en credit-cards. Dit kan in gang worden gezet door skimming: het heimelijk aflezen van pasgegevens bij bijvoorbeeld een betaalautomaat.

Art. 232 stelt strafbaar:

het opzettelijk een betaalpas of waardekaart bedoeld voor het verrichten van betalingen langs geautomatiseerde weg valselijk opmaken of vervalsen met het oogmerk om zichzelf of een ander te bevoordelen (lid 1) of (kort gezegd) het opzettelijk gebruik maken van zo'n pas- of kaart, of het voorhanden hebben, ontvangen, zich verschaffen, vervoeren, verkopen of overdragen, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de betaalpas of waardekaart bestemd is om als echt en onvervalst te worden gebruikt (lid 2).

Onder betaalpas wordt verstaan 'elk voorwerp dat op naam van een bepaalde persoon is gesteld en is ingericht om uitsluitend door hem te kunnen worden gebruikt voor financiële transacties langs geautomatiseerde weg'.⁴³⁴ Het gaat om 'een document of een voorwerp dat met enig gezag de identiteit van de drager aantoot'.⁴³⁵

Artikel 232 lijkt geen *lex specialis* te zijn ten opzichte van art. 225 Sr., maar is slechts bedoeld om een eventuele lacune in de wet te voorkomen. De strafmaat is gelijk aan die van art. 225 Sr.

Artikel 232 lid 2 schept in een vroege fase al strafbaarheid. Een nog eerdere fase van strafbaarheid treedt in krachtens art. 234 Sr., waarin allerlei gedragingen met betrekking tot middelen voor vervalsing wordt verboden. In aanvulling hierop verklaart art. 317 Sr. iemand strafbaar die 'met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, door geweld of bedreiging met geweld iemand dwingt [...] tot het ter beschikking stellen van gegevens, wordt, als schuldig aan afpersing [...]'. Het onder bedreiging van geweld iemand dwingen een pincode te noemen is dus afzonderlijk strafbaar als afpersing.

⁴³³ Dit geldt uiteraard niet bij mensenhandel (art. 273f Sr) en mensenroof (art. 278 Sr), waar het om een onvrijwillig slachtoffer gaat.

⁴³⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 1989-1990, 21 551, 3, p.20.

⁴³⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 1989-1990, 21 551, 5, p.36.

E. 'Actieve en passieve fraude' (art. 227a en 447c / 227b en 447d Sr)

Artikel 227a en het overtredingspendant daarvan in artikel 447c kan men 'actieve fraude' noemen. Artikel 227a Sr is van belang voor de repressieve bestrijding van identiteitsfraude. Weliswaar zal art. 225 Sr hét kapstokartikel blijven in geval van een vals c.q. vervalst geschrift dat bestemd is tot bewijs van enig feit te dienen. Daarbij dient bedacht te worden dat het bestanddeel 'geschrift' ruim kan worden opgevat. Art. 227a Sr komt echter ook in zicht in geval van look-alike identiteitsfraude, waarbij géén gebruik wordt gemaakt van valse/vervalste (identiteits)bewijzen,⁴³⁶ maar van geldige identiteitsbewijzen en gelijkende pasfoto's of van mondeling meegedeelde persoonsnummers etc.

Art. 227a Sr en 447c Sr. nader verklaard

Artikel 227a Sr luidt:-

Hij die, anders dan door valsheid in geschrift, opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekt aan degene door wie of door wiens tussenkomst enige verstrekking of tegemoetkoming wordt verleend, wordt indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de verstrekte gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op die verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Art. 447c Sr is een variant op art. 227a Sr. De delictsomschrijving is grotendeels gelijk-luidend aan art. 227a Sr, alleen het vereiste van opzet ontbreekt. Wel moet de dader weten of redelijkerwijs moeten vermoeden dat de gegevens die hij verstrekt niet met de waarheid in overeenstemming zijn. Dit laatste wijst op een bestanddeel van schuld, wat zelden voorkomt in een overtreding.⁴³⁷

De voor identiteitsfraude relevante bestanddelen zijn 'gegevens' en 'enige verstrekking of tegemoetkoming'.

Gegevens

Onder 'gegevens' wordt volgens art. 88 quinquies verstaan: iedere weergave van feiten, begrippen of instructies, al dan niet op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken.⁴³⁸

⁴³⁶ Zie ook art. 231 Sr.

⁴³⁷ Uiteraard is ook de strafmaat afwijkend: overtreding van art. 447c Sr wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

⁴³⁸In de Kabinetsnota Bestrijding Fraude en Financieel Economische Criminaliteit 2002-2006 wordt in de omschrijving van identiteitsfraude onderscheid gemaakt tussen 'identiteit' en 'identiteitsgegevens'. Dit onderscheid is niet geheel helder en het begrip 'gegevens' heeft waarschijnlijk niet de specifieke betekenis als in art. 88 quinquies Sr. De omschrijving in de Nota is: '[...] vormen van misbruik of fraude met betrekking tot identiteit of identiteitsgegevens, waarmee een persoon of groep van personen het oogmerk heeft op onrechtmatige wijze aanspraak te maken op overheidsprestaties, dan wel zich anderszins te bevoordelen'. TK 2001-2002, 17 050, 234. p. 32.

Enige verstrekking of tegemoetkoming

Het bestanddeel ‘enige verstrekking of tegemoetkoming’ is bewust ruim gekozen. Onder de omschrijving vallen, aldus de Memorie van Toelichting ‘in elk geval de uitkeringen krachtens enige sociale zekerheidswet, de van overheidswege of door particuliere instanties beschikbaar gestelde subsidies, of een wettelijk of contractueel geregelde verzekering’. Zo zou de onware informatie meegedeeld aan een particuliere verzekeraar tot bestraffing kunnen leiden, evenals het verstrekken van valse informatie aan een particuliere stichting die ten doel heeft uitkeringen te doen aan elke persoon die aan bepaalde kwalificaties voldoet.⁴³⁹ De verstrekking of tegemoetkoming heeft niet alleen betrekking op de betaling van geld, het gaat ook om op geld waardeerbare toekenningen. Bovendien kunnen toekenningen in natura, zoals het ter beschikking stellen van medische hulpmiddelen, of het doen verrichten van diensten er onder vallen.⁴⁴⁰ Dit kan relevant zijn voor identiteitsfraude in de zorg.

Onduidelijk is echter of enige verstrekking of tegemoetkoming niet nog ruimer kan worden opgevat. In de Memorie van Toelichting wordt immers eveneens vermeld dat de toentertijd ruimer geformuleerde strafbepaling van art. 227a Sr kan worden toegepast indien de fraude wordt gepleegd in de verhoudingen tussen particulieren. Men hoeft dan niet alleen te denken aan mondeling bedrog bij verzekeringsovereenkomsten, maar meer algemeen aan mondeling bedrog bij contracten waaruit het recht op levering cq. verstrekking van gelden, goederen en diensten ontstaat. Noch de bewoordingen van de bepalingen verzetten zich er tegen, noch de passage in de titel (‘opgave van onware gegevens’).⁴⁴¹ De wetgever sluit zo’n ruime werking in horizontale verhoudingen ook niet uit: ‘De voorgestelde strafbepaling richt zich in het algemeen tegen bevoordeling die wordt bereikt door informatie waarvan de verkrijging van middelen afhangt, niet overeenkomstig de waarheid te leveren’.⁴⁴² We zijn in de rechtspraak echter niet zo’n ruime toepassing van een verstrekking of tegemoetkoming in horizontale verhoudingen tegengekomen. Dit betekent dat het vooralsnog onduidelijk is of op dit belangrijke terrein identiteitsfraude afdoende strafrechtelijk bestreden kan worden.

Voor identiteitsfraude in verticale verhoudingen is de vraag of een verblijfsvergunning of tewerkstellingsvergunning, etc. onder ‘enige verstrekking of tegemoetkoming’ valt. Dit lijkt niet het geval. Wel kan een verstrekking op basis van bijvoorbeeld een vluchtelingenstatus onder art. 227a Sr. vallen. Een voorbeeld uit de rechtspraak betreft de verstrekkingen die Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers ten deel vallen. In dit geval was de opzet van de verdachte bij het verstrekken van het onjuiste gegeven dat zij wees was, niet gericht op het verkrijgen van de verstrekkingen, maar op het niet worden teruggestuurd naar het land van herkomst of in Nederland aan een vrijheidsbenemende

⁴³⁹ TK 1994-1995, 23 993, 3. p. 9., Zie voor een voorbeeld van het verstrekken van onware gegevens omtrent het verrichten van werkzaamheden op grond waarvan een particuliere verzekeringsmaatschappij een arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft verstrekt: Rechtbank Alkmaar, 29 november 2005, LJN AZ0791, 14.010531-04.

⁴⁴⁰ TK 1994-1995, 23 993, 3. p. 9.

⁴⁴¹ Zie hiervoor T.J. Noyon/G.E. Langemeijer, *Het Wetboek van Strafrecht*, bewerkt door J. Remmelink, losbladig, Gouda Quint Deventer 2000, p. 660a.

⁴⁴² TK 1994-1995, 23 993, 3. p. 9.

maatregel te worden onderworpen.⁴⁴³ Veelal zal overigens voor een verblijfsvergunning, naturalisatiebesluit of paspoortaanvraag etc. een formulier moeten worden ingevuld, waarmee eventuele identiteitsfraude in de sfeer van valsheid in geschrifte komt en niet bewezen hoeft te worden dat er opzet is op het verkrijgen van een dergelijke status, maar slechts het oogmerk om zo'n formulier als echt en onvervalst te gebruiken.⁴⁴⁴

Achtergrond van art. 227a Sr.

Artikel 227a is ingevolge de Wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen opgenomen in het Wetboek van strafrecht.⁴⁴⁵ De bedoeling van deze wet was om de grote hoeveelheid en verscheidenheid aan fraudebepalingen in bijzondere wetten (op het terrein van de sociale zekerheid) te reduceren en te harmoniseren. Daarnaast werd ook wetgeving die andere uitkeringen regelt, zoals pensioenen, huursubsidie en studie-financiering in de Wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen betrokken.⁴⁴⁶

Ingevolge deze wet is, naast art. 227a dat gaat over het niet naar waarheid gegevens verstrekken, ook in art. 227b Sr strafbaar gesteld de schending van de verplichting gegevens te verstrekken. Tevens zijn de varianten op deze twee misdrijven als overtredingen opgenomen in 447c en 447d Sr. Artikel 227b Sr betreft het in strijd met een hem bij of krachtens wettelijk voorschrift opgelegde verplichting, opzettelijk nalaten tijdig de benodigde gegevens te verstrekken etc. Art. 447d Sr is hierop de overtredingen-variant, waarin opzet als bestanddeel ontbreekt. Beide artikelen stellen nalaten strafbaar en betreffen dus passieve fraude.⁴⁴⁷

Er is discussie geweest over plaatsing van de artikelen 227a en 227b in de Titel waarin valsheid van geschrifte centraal staat. Zo stellen Wedzinga & Stamhuis dat 'de essentie van artikel 225 ligt in het misbruik maken van vertrouwen, dat een schriftelijk opgemaakte (en voor waar ondertekende) stukken in het maatschappelijk verkeer moet kunnen worden toegekend', terwijl de strafbepalingen van de Wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen veeleer als kern hebben het 'financieel voordeel genieten door middel van een onware voorstelling van zaken'. Dat is volgens genoemde auteurs geen valsheidsdelict,⁴⁴⁸ maar een bedrogdelict.⁴⁴⁹

Het dubbele gezicht van fraude, valsheid en bedrog, zoals dat is opgemerkt in hoofdstuk 2, komt in deze controverse tot uiting. Terwijl Wedzinga & Stamhuis het bedrogelement

⁴⁴³ Rechtbank Haarlem, 28 november 2005, LJN AU7225, 15/500310-05.

⁴⁴⁴ Dit neemt niet weg dat er, bijvoorbeeld in het kader van naturalisatiebesluiten bestuursrechtelijke sancties kunnen volgen, ook al was de identiteitsfraude (valse naam, geboorteplaats) primair ingegeven door angst voor represailles. Zie hiervoor uiteraard de Hirsi Ali casus (brief minister Verdonk over naturalisatie mevrouw Ayaan Hirsi Ali <http://www.justitie.nl/actueel/nieuwsberichten/archief-2006/60627Brief-Hirsi-Ali.aspx?cp=34&cs=2017>, laatst geraadpleegd op 1 juli 2007) en Hoge Raad 11 november 2005, NJ 2006/149 en Hoge Raad 30 juni 2006, LJN AV0054, R05/095HR.

⁴⁴⁵ Wet van 20 januari 2000, Stb. 40.

⁴⁴⁶ TK 1994-1995, 23 993, 3. p.2

⁴⁴⁷ Het begrippenpaar actieve en passieve fraude is ontleend aan W.Wedzinga, in: Cleiren & Nijboer (red.), Deventer 2006.

⁴⁴⁸ Van Titel XII, vanaf art. 225 Sr.

⁴⁴⁹ Opgenomen in Titel XXV, vanaf art. 326 Sr. Zie: W.Wedzinga en E.F.Stamhuis, *Concentratie strafbaarstelling fraude*, DD 25 (1995), afl. 7, p. 728.

vinden overheersen, heeft de wetgever ervoor gekozen om de artt. 227a en 227b op te nemen bij de valsheidsdelicten, zij het dat onderkend werd dat genoemde strafbaarstellingen anders van karakter waren. Dat blijkt uiteraard al uit de formulering van art. 227a waar het gaat om ‘Hij die, anders dan door valsheid in geschrift, opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekt [...]’. De benaming van de Titel XII is dan ook veranderd in: ‘Valsheid in geschriften, opgave van onware gegevens en schending van de verplichting gegevens te verstrekken’.

Overigens zijn de overtredingen van 447c en 447d als overtredingen betreffende het openbaar gezag opgenomen in de derde titel van boek 3 Sr. Dit lijkt erop te wijzen dat hier alleen verticale fraude – tussen overheid en burger – strafbaar is gesteld. Dit is echter, voor zover het art. 227a en 447c betreft, niet de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever geweest.⁴⁵⁰

F. Diefstal, verduistering en heling (artt. 310, 321 en 416 e.v. Sr)

Diefstal, verduistering en heling zullen vaak ten grondslag liggen aan identiteitsfraude. Men kan hierbij denken aan het stelen en helen van voorwerpen zoals betaalpassen, identiteitsbewijzen en post die voor identiteitsfraude interessante informatie (zoals activeringscodes en pincodes) over de geadresseerde bevat. Omdat er tegenwoordig ook steeds meer kopieën van paspoorten of andere identiteitsbewijzen moeten worden afgegeven voor het verkrijgen van diensten en werk, wordt de kans groter dat ook deze worden gestolen of verduisterd. Diefstal is vaak ook een belangrijke vervolghandeling van identiteitsfraude: na voorbereidende handelingen kan bijvoorbeeld geld van een (internet)bankrekening worden gehaald.

Een andere kwestie is of diefstal van identiteit en identiteitsgegevens, anders dan documenten waarop die gegevens staan, mogelijk is. In de VS wordt wel gesproken van identiteitsdiefstal. Dat is Nederland als juridische kwalificatie moeilijker denkbaar. Identiteit kan niet als ‘goed’ in de zin van art. 310 (diefstal), 321 (verduistering) of art. 416 e.v. (heling) worden beschouwd. Bij identiteitsgegevens kan dat anders liggen omdat gegevens volgens art. 80 quinquies een ‘weergave’ betreffen, die soms ook ‘geschikt is voor overdracht’. Toch is dit niet het geval: de wetgever heeft het begrip ‘gegevens’ duidelijk willen onderscheiden van het begrip ‘goed’ in de zin van diefstal en verduistering. Gegevens missen de wezenlijke eigenschappen om degene die de feitelijke macht erover heeft, deze noodzakelijkerwijs te laten verliezen, zodra een ander zich de feitelijke macht erover verschafft. Zij kunnen dus niet worden gestolen, verduisterd of geheeld.⁴⁵¹ Gesprekseenheden bij het telefoneren worden ook niet beschouwd als goed. Creditcards en tegoeden op pinpasjes worden daarentegen wel als goed aangemerkt.⁴⁵²

⁴⁵⁰ In een later stadium van de totstandkoming van de wet is wel de inhoud van art. 447c Sr afgesplitst van artikel 227a Sr en opgenomen als overtreding betreffende het openbare gezag.

⁴⁵¹ HR 3 december 1996, 574 met nt. ‘t Hart; anders; Hof Arnhem 27 oktober 1983, NJ 1984, 80; zie ook Y. Buruma, ‘Recht en Internet’, Preadvies NJV 1998, p. 135 e.v. Eerder heeft de HR in gelijke zin geoordeeld over de pincode: HR 19 november 1991, NJ 1992, 124.

⁴⁵² Zie H.J.B. Sackers & P.A.M. Mevis (red.), *Fraudedelicten*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000, p. 46.

Een bankpas en pincode worden ook wel gezien als een ‘valse sleutel’, wat een strafverzwarende omstandigheid bij diefstal oplevert.⁴⁵³

G. Witwassen (art. 420bis e.v.)

Witwassen wordt veelal in verband gebracht met min of meer zware, georganiseerde criminaliteit. Witwassen is dan als het ware het sluitstuk van een aantal andere misdrijven, en beoogt om de opbrengsten van die misdrijven aan het zicht van de overheid te onttrekken.⁴⁵⁴ Witwassen is een delict dat vaak ook in één adem met identiteitsfraude wordt genoemd, omdat sjoemelen met identiteitsgegevens een manier kan zijn om opbrengsten uit criminaliteit onopgemerkt wit te wassen. Hieraan gerelateerd is ook het zogenaamde ‘zwartwassen’: het verwerven van fondsen voor terroristische activiteiten. De bestrijding van wit- en zwartwassen is het doel van een nieuw wetsvoorstel dat de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties moet vervangen, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.⁴⁵⁵

Art. 420bis nader verklaard

Art. 420bis Sr. luidt:-

1. Als schuldig aan witwassen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie:
 - a. hij die van een voorwerp de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel verbergt of verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is of het voorhanden heeft, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf;
 - b. hij die een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet of van een voorwerp gebruik maakt, terwijl hij weet dat het voorwerp – middellijk of onmiddellijk – afkomstig is uit enig misdrijf.
2. Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.

In art. 420ter Sr. wordt gewoontewitwassen strafbaar gesteld, en in art. 420quater Sr. het schuldwitwassen. De voor identiteitsfraude relevante bestanddelen zijn ‘verbergen en verhullen’, ‘verwerven, voorhanden hebben en overdragen’, ‘omzetten en gebruik maken’, en ‘voorwerp afkomstig uit enig misdrijf’.

⁴⁵³ Zie: art. 311 lid 1 sub 5 jo. Art. 90 Sr. Zie ook: HR 8 december 1992 (diefstal met behulp van een valse sleutel), NJ 1993, 323; HR 7 oktober 2003 (diefstal met behulp van een valse sleutel), NJ 2004, 63, rov. 3.3. en Hoge Raad 19 april 2005 (betaling met pincode), LJN-nummer AS9237.

⁴⁵⁴ Een paar voorbeelden uit de rechtspraak: Hof’s-Gravenhage 11 februari 2000, LJN-nummer AE0019 (waar het ging om een aantal zware delicten, behalve witwassen en gebruik van valse identificatiemiddelen ook drugs en verkrachting) en Rb. Haarlem 27 maart 2007, LJN-nummer BA1920 (witwassen, fraude, en verhullen van identiteit).

⁴⁵⁵ Het wetsvoorstel is te vinden op <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/financi-le-markten/consultaties/witwassen-en-terrorismedefinanciering/integratievoorstel.pdf> (Geraadpleegd 25 juni 2007), de Memorie van Toelichting op: <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/financi-le-markten/consultaties/witwassen-en-terrorismedefinanciering/mvt-integratievoorstel.pdf> (Geraadpleegd 25 juni 2007).

Verbergen en verhullen

De kenmerkende witwashandelingen zijn verbergen en verhullen. Zij zijn doelgericht omschreven: het gaat er niet om op welke manier het gebeurt, het resultaat is dat de werkelijke aard, etc. van voorwerpen in het ongewisse blijft. Het gebruik maken van een valse identiteit is een uitstekende methode om te verbergen en te verhullen, bijvoorbeeld door met een vals paspoort een bankrekening te openen en vanaf die bankrekening allerlei betalingen (liefst via ingewikkelde buitenlandse constructies) te verrichten.

Verwerven, voorhanden hebben en overdragen

Deze begrippen worden hier in dezelfde betekenis gebruikt als bij de omschrijving van heling. Zij veronderstellen alle drie feitelijke zeggenschap ten aanzien van het voorwerp (cq. goed in geval van heling, art. 416 Sr.). Met het oog op het ontgaan van controle en opsporing is het praktisch om bij het uitvoeren van deze handelingen gebruik te maken van een andere dan de eigen identiteit.

Omzetten en gebruik maken

Met ‘omzetten’ wordt bedoeld: het wisselen van geld (bijvoorbeeld naar andere valuta of het cashen van checks) of het kopen van of investeren in andere zaken of waardedragers (bijvoorbeeld investeren in een (schijn)onderneming, het kopen van goud of onroerend goed).

Voorwerp afkomst uit enig misdrijf

Lid 2 van art. 420bis legt uit dat zowel vermogensrechten als zaken onder het begrip ‘voorwerp’ vallen. Dit is ruimer dan goed (waartoe heling zich beperkt), maar computergegevens vallen er waarschijnlijk niet onder.⁴⁵⁶ Geld, zowel giraal als chartaal, valt er wel onder.⁴⁵⁷ Het voorwerp moet afkomstig zijn uit misdrijf. Soms kan dat worden afgeleid uit een feit van algemene bekendheid. Zo heeft de Hoge Raad in verband met heling gesteld, dat het een feit van algemene bekendheid is dat een hoeveelheid van 25 blanco Duitse rijbewijzen in het bezit van anderen dan de bevoegde instanties, slechts door misdrijf kan zijn verkregen.⁴⁵⁸ Dat misdrijf hoeft niet nader gespecificeerd te zijn, en het hoeft ook niet door de witwasser zelf gepleegd te zijn, al kan dat wel. Dit laatste – de witwasser kan de opbrengst van het door hem zelf gepleegde misdrijf witwassen – levert een verschil op met heling, waar een heler niet kan helen wat hij zelf heeft gestolen.

H. Oplichting (art. 326 Sr)

Identiteitsfraude zal vaak neerkomen op oplichting. Oplichting kan hierbij worden gezien als manier om identificatiemiddelen te verkrijgen. De vervolggedraging als fase van identiteitsfraude kan echter ook als oplichting worden beschouwd.

Een voorbeeld van oplichting als middel in het kader van identiteitsfraude is ‘phishing’. Bij phishingpraktijken proberen oplichters personen onder valse voorwendselen persoon-

⁴⁵⁶ Al maakt dat waarschijnlijk voor de relevantie van witwassen voor identiteitsfraude niet uit. Witwassen wordt hier gezien als doel van identiteitsfraude: fase 4 uit § 2.4, en niet als middel ter verkrijgen van identiteitsgegevens of identificatiemiddelen (fase 1 en/of 2 uit §2.4).

⁴⁵⁷ Zie Cleiren & Nijboer, t.a.p., p. 1462.

⁴⁵⁸ Hoge Raad 27 april 2004, NJ 2004, 494.

lijke gegevens te ontfutselen, zoals creditcardnummers, wachtwoorden, accountgegevens of andere gevoelige informatie. Phishingpraktijken kunnen persoonlijk, via de telefoon of online via ongewenste e-mail of pop-upvensters worden uitgevoerd. Phishing via e-mail begint vaak met het verzenden van miljoenen e-mailberichten door oplichters, waarbij het net lijkt of de berichten afkomstig zijn van populaire of vertrouwde websites, zoals bank of creditcardbedrijven. De e-mailberichten, pop-upvensters en websites lijken net echt, omdat er vaak officiële logo's van echte bedrijven of organisaties op staan.⁴⁵⁹ Na een succesvolle phishing, kunnen de oplichters een vervolgedraging begaan, die (opnieuw) als oplichting kan worden gekwalificeerd. Met de 'gephiste' creditcardgegevens kunnen zij immers zich voordoen als de rechtmatige creditcardhouder en bijvoorbeeld goederen bestellen. Zo kunnen zij ook met de accountgegevens bankrekeningen leeghalen etc.

Art. 326 Sr. nader verklaard

Art. 326 Sr luidt:-

Hij die, met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, iemand beweegt tot het de afgifte van een goed, tot het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handels verkeer, tot het aangaan van een schuld of tot het teniet doen van een inschuld, wordt, als schuldig aan oplichting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Relevante bestanddelen zijn 'het aannemen van een valse naam of een valse hoedanigheid', 'listige kunstgrepen' en 'oogmerk om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen' en 'bewegen tot' een aantal handelingen.

Het aannemen van een valse naam of een valse hoedanigheid

Bij deze oplichtingsmiddelen gaat het er om dat een persoon optreedt uit hoofde van een naam of een hoedanigheid, die de betreffende persoon niet toekomt.⁴⁶⁰ De term 'aannemen' lijkt te veronderstellen dat men zich zelf een valse naam of hoedanigheid geeft en zich vervolgens met die naam of hoedanigheid presenteert.⁴⁶¹ Bij het aannemen van een valse hoedanigheid meet men zich een kwaliteit aan, die een bepaald vertrouwen wekt die men niet bezit. Daarbij gaat het niet alleen om een bepaald beroep of een bepaalde functie. Steeds meer eigenschappen die personen zich in strijd met de werkelijkheid toedichten, worden in de jurisprudentie aangemerkt als valse hoedanigheid. Zo kan daar, onder omstandigheden, ook onder vallen: het zich voordoen als rekeninghouder met voldoende saldo, terwijl er ongedekte cheques zijn uitgeschreven, of het zich voordoen als bonafide huurder van een auto.⁴⁶² In geval van een restaurantbezoeker die in diverse gelegenheden maaltijden bestelde, zonder de rekening te betalen, vindt de Hoge Raad dat

⁴⁵⁹ Ontleend aan: <http://www.microsoft.com/netherlands/thuisgebruikers/beveiliging/support/default.aspx>.

⁴⁶⁰ H.J.B. Sackers & P.A.M. Mevis (red.), t.a.p., p. 59.

⁴⁶¹ Cleiren & Nijboer, t.a.p., p. 1242.

⁴⁶² Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 18 september 1978, NJ 1978,658; Hoge Raad 1 februari 1983, NJ 1983, 470; De enkele omstandigheid dat de betrokkene weet dat de cheque niet gedekt is of zich in strijd met de waarheid voordoet als bona fide huurder, is niet voldoende voor het aannemen van een valse hoedanigheid. Zie HR 4 februari 1997, NJ 1997, 410, Hoge Raad 13 november 2001, NJ 2002, 262 en Hoge Raad 5 november 2002, NJ 2003, 232.

er op bedrieglijke wijze gebruik is gemaakt van het in het maatschappelijk verkeer geldende patroon, namelijk dat er achteraf zal worden betaald.⁴⁶³ Dit ontlokt de kritische reactie van Van Dorst, die weliswaar de kwalificatie van oplichting in dit geval te verdedigen vindt, maar eveneens meent dat het algemene criterium uit voornoemd ‘eetpiraat arrest’ ten onrechte iedere willens en wetens gepleegde wanprestatie onder het bereik van oplichting brengt. Dit vindt hij te ver gaan, omdat van de wederpartij gevraagd mag worden niet te goed van vertrouwen te zijn. Strafrechtelijke bescherming vindt hij wel op zijn plaats als de door de wederpartij getroffen beveiligingsmaatregelen worden gefrustreerd, door bijvoorbeeld het opgeven van een valse naam of het tonen van een vals legitimatiebewijs⁴⁶⁴ Deze laatste valsheid lijkt echter onder het oplichtingsmiddel ‘valse naam’ te vallen.

Vooralsnog menen wij in dit rapport dat valse hoedanigheid relevant kan zijn voor identiteitsfraude, mits daarbij gebruik gemaakt wordt van een identificatiemiddel, zoals genoemd in hoofdstuk 2, namelijk een gegeven, document of andere gegevensdrager.

Listige kunstgrepen

Bij listige kunstgrepen gaat het om ‘bedrieglijke handelingen, geschikt om leugenachtige voorwendsels en valse voorstellingen ingang te doen vinden en daaraan kracht bij te zetten’.⁴⁶⁵ Voorbeelden van listige kunstgrepen zijn gefingeerde briefhoofden, valse staten en waarschijnlijk ook de websites met officiële logo’s van rechtspersonen die voor phishing worden gebruikt. Het gebruik van één listige kunstgreep is voldoende, maar een enkele leugen is onvoldoende voor een samenweefsel van verdichtsels.

Oogmerk om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen

Een aspect van identiteitsfraude in de strafrechtsketen kan ook onder oplichting vallen. Daaraan staat het ‘oogmerk om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen’ niet in de weg: het uitzitten van een gevangenisstraf voor een ander heeft als noodzakelijk gevolg dat de verdachte (die de straf uitzit) wordt bevoordeeld door de verkrijging van onderdak, voedsel en verzorging ten koste van de staat.⁴⁶⁶ Ook relevant in verband met identiteitsfraude in de strafrechtsketen is het strafbare feit van het opgeven van een valse naam.⁴⁶⁷

Bewegen tot een aantal handelingen

Met ‘bewegen tot’ wordt een causale relatie aangeduid tussen de inzet van oplichtingsmiddelen en het gevolg daarvan. Deze causale relatie hoeft slechts te bestaan uit een *conditio sine qua non*-verband: zonder het oplichtingsmiddel was het gevolg van afgifte van een goed of de andere genoemde handelingen niet gevolgd. Bewegen tot hoeft geen psychische beweging te zijn: de bank kan worden bewogen tot afgifte van een goed, wanneer iemand met een valse pas en pincode geld uit een automaat haalt.

⁴⁶³ Zie voor dit ‘eetpiraat arrest’: Hoge Raad, 10 februari 1998, NJ 1998, 497.

⁴⁶⁴ Van Dorst, aangehaald door J.L. van der Neut & W. Wedzinga, *Dineren in valse hoedanigheid*, Advocatenblad nr. 8, 17 april 1998, p. 433-434.

⁴⁶⁵ Hoge Raad 1 november 1920, NJ 1920, p. 1215; Hoge Raad 24 juli 1936, NJ 1937, 80.

⁴⁶⁶ Hoge Raad 14 oktober 1940, NJ 1941, 87 en Hoge Raad 5 januari 1982, NJ 1982, 232.

⁴⁶⁷ Art. 435 sub 4 Sr.

De handelingen, waartoe met de oplichtingsmiddelen bewogen wordt, zijn de afgifte van een goed, het aangaan van een schuld of het tenietdoen van een inschuld, dan wel het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer. Voor identiteitsfraude zal vaak een of meer van deze handelingen aan de orde zijn. Toch heeft de Hoge Raad beslist dat het huren van een hotelkamer zonder in staat te zijn een rekening te betalen, geen oplichting oplevert, omdat er geen goed is afgegeven, maar slechts accommodatie.⁴⁶⁸ Dit betekent dat het *leveren van diensten* niet zonder meer onder oplichting valt, waardoor de bestrijding van identiteitsfraude op basis van oplichting aanzienlijk beperkt wordt. Dit vormt een lacune in de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude.

Recente voorbeelden van oplichting die als identiteitsfraude gekwalificeerd kunnen worden zijn vooral te vinden in een internetcontext.⁴⁶⁹

I. Computervredebreek (art. 138a Sr.)⁴⁷⁰

Een manier om aan identiteitsgegevens te komen om vervolgens identiteitsfraude mee te plegen is hacken, met andere woorden: computervredebreek. Computervredebreek kan een manier zijn om aan identiteitsgegevens van een ander te komen (die vervolgens in een andere context gebruikt worden). Dit overnemen van gegevens wordt specifiek strafbaar gesteld in lid 2 van art. 138a. Maar computervredebreek kan wellicht ook een manier zijn om met behulp van identiteitsgegevens een wederrechtelijke handeling te plegen: bijvoorbeeld door eerst wederrechtelijk in een computer binnen te dringen om vervolgens zelf geldelijk voordeel te behalen (bijvoorbeeld bedragen bij laten schrijven op je eigen rekening).

Art. 138a Sr. nader verklaard

Art. 138a Sr luidt als volgt:-

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie wordt, als schuldig aan computervredebreek, gestraft hij die opzettelijk en wederrechtelijk binnendringt in een geautomatiseerd werk of in een deel daarvan. Van binnendringen is in ieder geval sprake indien de toegang tot het werk wordt verworven:
 - a. door het doorbreken van een beveiliging,
 - b. door een technische ingreep,
 - c. met behulp van valse signalen of een valse sleutel, of
 - d. door het aannemen van een valse hoedanigheid.
2. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft computervredebreek, indien de dader vervolgens gegevens die zijn opgeslagen, worden verwerkt of overgedragen door middel van het geautomatiseerd werk

⁴⁶⁸ Hoge Raad, 5 november 2002, NJ 2003, 232.

⁴⁶⁹ Rechtbank Amsterdam 15 juli 2004 (Nigeriaanse Advance Fee Fraude), LJN-nummer AQ1745, Rechtbank Groningen 23 februari 2006 (oplichting), LJN-nummer AV2491, Rechtbank Dordrecht 27 februari 2007 (marktplaats oplichting), LJN-nummer AZ9390.

⁴⁷⁰ De hierna volgende strafbepalingen vallen in de categorie van wat vaak genoemd wordt: computercriminaliteit. Voor dit overzicht is met name geput uit de site van Arnoud Engelfriet, <http://www.iusmentis.com/beveiliging/hacken/computercriminaliteit/> (laatst geraadpleegd op 3 juni 2007).

waarin hij zich wederrechtelijk bevindt, voor zichzelf of een ander overneemt, aftapt of opneemt.

3. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft computervredebreek gepleegd door tussenkomst van een openbaar telecommunicatienetwerk, indien de dader vervolgens

a. met het oogmerk zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen gebruik maakt van verwerkingscapaciteit van een geautomatiseerd werk;

b. door tussenkomst van het geautomatiseerd werk waarin hij is binnengedrongen de toegang verwerft tot het geautomatiseerd werk van een derde.

Relevant hier zijn de manieren van binnendringen.

Manieren van binnendringen

De manieren a t/m d, die in lid 1 genoemd worden, overlappen elkaar deels. Bovendien is het geen uitputtende opsomming: als er een andere manier gevonden wordt om wederrechtelijk binnen te dringen kan dat nog steeds computervredebreek opleveren. Dus, het doorbreken van een beveiliging kan bijvoorbeeld door het onbruikbaar maken van een inlogprogramma, waardoor iedereen zonder username/password naar binnen kan. Een voorbeeld van een technische ingreep is het geven van een instructie waardoor toegang wordt verkregen tot bepaalde gegevens. Valse signalen of een valse sleutel (vgl. ook art. 90 Sr) kunnen worden verkregen door andermans wachtwoord af te kijken of te raden, of via IP-spoofing (door in het DNS een wijziging aan te brengen) een ander IP-adres te gebruiken. Lid 3 sub b regelt een specialis hiervan: het gebruik van een computer waarin je bent binnengedrongen kan worden aangewend als ‘springplank’ om bijvoorbeeld in een beveiligd intern netwerk te komen. Het binnendringen kan ook gebeuren door het aannemen van een valse hoedanigheid: je voordoen als systeembeheerder of je voordoen (in een phishing mail) als bank. Ook kan via het bouwen van een nep-website (pharming) ongeautoriseerde toegang tot een computersysteem worden verkregen.

J. Aftappen en opnemen van gegevens (art. 139c, d en e Sr.)

Aftappen is een voor de hand liggende manier om aan (identiteits-)gegevens te komen. Aftappen wordt ook vaak ‘sniffen’ genoemd. Het gaat om het onderscheppen van communicatie tussen anderen. Dit kan zowel ‘live’ gebeuren als naderhand: ook het kopiëren van cache bestanden valt onder aftappen van gegevens. Opvallend is wel dat het alleen strafbaar is als het met een technisch hulpmiddel gebeurt. Over iemands schouder meekijken en een chat of email lezen valt er niet onder. Ook het achterhalen van iemands password door naar de vingers te kijken op het moment dat het ingetypt wordt.⁴⁷¹ (of het afkijken van een pincode op deze manier) vallen niet onder aftappen van gegevens. Vaak zal het strafbaar aftappen van gegevens samenvallen met computervredebreek, bijvoorbeeld omdat een programmaatje geïnstalleerd moet worden om het sniffen mogelijk te maken.

In art. 139d Sr. is het plaatsen van een technisch hulpmiddel om gegevensoverdracht wederrechtelijk af te tappen of op te nemen afzonderlijk strafbaar gesteld.

⁴⁷¹ Dit is een manier die heel vaak succesvol is, zonder dat het ‘slachtoffer’ het in de gaten heeft.

Het vervaardigen, verkopen, verwerven, invoeren, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen of voorhanden hebben van hulpmiddelen om computervredebreek te plegen is strafbaar gesteld in art. 139e lid 2 Sr. Hoewel deze hulpmiddelen meestal uit software zullen bestaan, is ook hardware (bijvoorbeeld een hardwarematige keylogger) als hulpmiddel denkbaar. Belangrijk is wel dat dan wel het oogmerk tot het plegen van computervredebreek aanwezig moet zijn.

K. Diensten afnemen zonder te betalen (art. 326c Sr.)

Voor zover het gebruik van valse signalen een valse identiteit betreft (of: een valse bevoegdheidsverlening) kan het onder identiteitsfraude vallen. Onder dit artikel vallen bijvoorbeeld delicten als gratis betaaltelevisie kijken, etc. Omdat het opsporen lastig is, wordt geprobeerd dit misdrijf te bestrijden door de verspreiders van hulpmiddelen aan te pakken (lid 2).⁴⁷²

L. Vernieling en onbruikbaar maken (art. 350a Sr.)

Veel van de traditionele computercriminaliteit die niet onder computervredebreek valt, is onder dit artikel te scharen, denk aan virussen en allerlei andere vervelende dingen die men op de computer kan krijgen. Voor het onderhavige onderzoek is het toevoegen van gegevens aan een geautomatiseerd werk van belang. Op die manier is het mogelijk om een fictieve identiteit te creëren, bijvoorbeeld door een record van een niet bestaand persoon aan een database toe te voegen. Of, in de tijd dat nog veel met modems ingebeld werd, het installeren van een webdialer, die automatisch naar een duur betaalnummer belt. Ook zou het wijzigen van de eigen gegevens (waarvan we hebben gezegd dat het van de context afhangt of het onder identiteitsfraude valt) onder dit artikel strafbaar zijn.

* * *

Voor een beter overzicht volgt hier een lijst van de besproken delictsoomschrijvingen die in verband kunnen worden gebracht met identiteitsfraude.

Schema 1: overzicht besproken delictsoomschrijvingen

Delict	Art. (Sr.)	Omschrijving
A. Valsheid in geschrift	225 234	Vervalsen geschrift met oogmerk gebruik als echt en onvervalst Materiaal voor vervalsing i.v.m. 226, 231 en 232
B. Fraude met reisdocumenten	231 lid 1 231 lid 2	Vervalsen reisdocument met oogmerk gebruik Bezit vals reisdocument met culpoos bestanddeel
Fraude met reisdocumenten	440	Namaken reisdocument
Fraude met reisdocumenten	447b	Bezit reisdocument
C. Mensensmokkel	197a	Behulpzaam zijn bij het verschaffen van toegang tot Nederland
D. Valse betaalpas of waardekaart	232 lid 1 232 lid 2	Vervalsen pas/kaart met oogmerk bevoordeling Opzettelijk gebruik pas/kaart met culpoos bestanddeel
E. 'Actieve fraude'	227a, 447c	Niet naar waarheid gegevens verstrekken (opzet) Niet naar waarheid gegevens verstrekken (schuld)

⁴⁷² Als er (valse) betaalpassen worden gebruikt valt dit onder art. 232 Sr. (zie hierboven onder (D.)).

‘Passieve fraude’	227b, 447d	Nalaten tijdig gegevens te verstrekken ondanks wett. plicht (opzet) Nalaten tijdig gegevens te verstrekken ondanks wett. plicht
F. Diefstal Verduistering	310 311 lid 1 sub 5 321	Wegnemen goed met oogmerk van wederrechtelijke toe-eigening ‘Valse sleutel’ = bankpas en pincode Wederrechtelijke toe-eigenen enig goed al legaal in bezit
Heling	416 417 417bis	Handeling tav door misdrijf verkregen goed: opzetheling, gewoonteheling, schuldheling
G. Witwassen	420bis 420quater	Voorwerp aan zicht onttrekken afkomstig uit misdrijf (opzet- en schuldwitwassen)
H. Oplichting	326	Bewegen tot afgifte goed/tbs gegevens met oogmerk wederr.voordeel
I. Computervrederebreuk	138a lid 1 138a lid 2	Wederr. binnendringen geautomatiseerd werk (opzet) Overnemen gegevens uit binnengedrongen werk
J. Aftappen van gegevens	139c, 139d 139e	Door plaatsing <i>technisch</i> hulpmiddel (‘sniffen’) Plaatsing van dat middel Hulpmiddelen
K. Diensten afnemen zonder te betalen	326c lid 1 326c lid 2	Afnemen diensten door telecommunicatie zonder te betalen Hulpmiddelen
L. Vernieling computergegevens	350a	Wederr. vernielen/veranderen geautomatiseerde gegevens

10.3. DE ITEMS EN DE DELICTSOMSCHRIJVINGEN: PLAN VAN AANPAK

In de vorige paragraaf is een inventarisatie gegeven van aan identiteitsfraude gerelateerde delictsomschrijvingen. Teneinde vast te stellen in hoeverre deze delictsomschrijvingen de kenmerken van identiteitsfraude beslaan en waar eventuele lacunes zijn, wordt hieronder nagegaan, in hoeverre de items waarmee de definities uit de diverse landen en de EU zijn geanalyseerd, zijn terug te vinden in de relevante delictsomschrijvingen.⁴⁷³ Item 6 (speelt identiteitsfraude in de horizontale en/of verticale verhoudingen?) wordt niet besproken. Dit item bleek immers niet kenmerkend voor het begrip identiteitsfraude.⁴⁷⁴ Hoewel de overige items wel worden besproken, komen zij niet één voor één aan de orde. Dit zou de leesbaarheid niet ten goede komen.⁴⁷⁵

Er is gekozen voor een opzet waarin drie items eruit worden gelicht en de twee overige items in samenhang met deze drie items worden besproken. Allereerst wordt het item

⁴⁷³ De items zijn als analysekader geïntroduceerd in § 2.4.

⁴⁷⁴ Zie § 9.4.

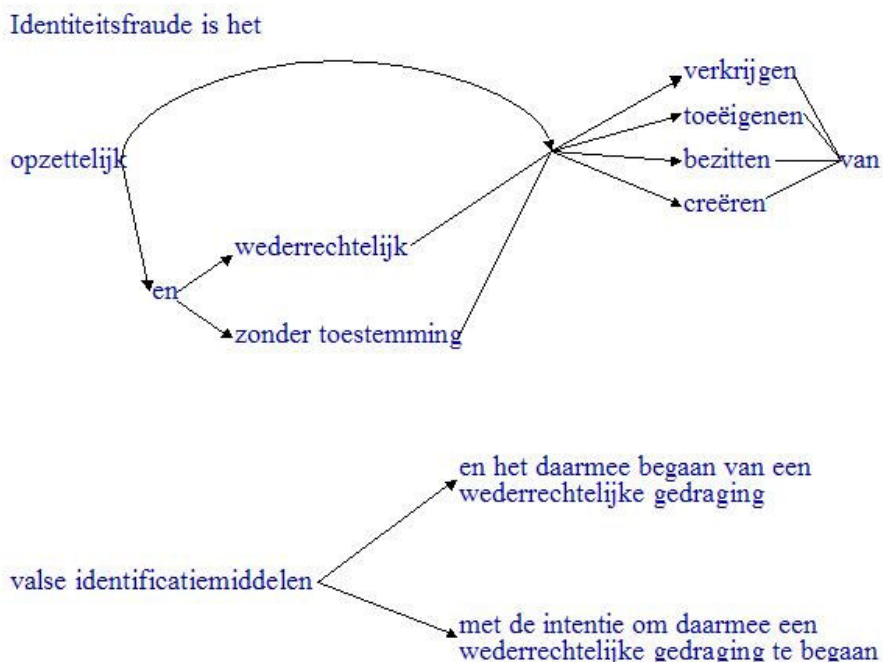
⁴⁷⁵ Terwijl in de landenanalyse steeds één definitie werd geanalyseerd aan de hand van items, betreft de analyse in deze paragraaf een veelheid van delictsomschrijvingen. Deze delictsomschrijvingen zijn bovendien niet als definities van identiteitsfraude te beschouwen. Dat betekent dat er steeds een ‘vertaalslag’ gemaakt moet worden van bestanddelen naar items. Om niet te verzanden in een bespreking per item van relevante bestanddelen, waarbij voor een goed begrip tevens interpretaties van andere daarmee samenhangende bestanddelen aan de orde gesteld moeten worden, is voor een andere opzet gekozen.

‘identificatiemiddel’ belicht, in samenhang met het item ‘identiteit’ (items 2 en 3). Het soort identificatiemiddel bepaalt namelijk in hoge mate welke delictomschrijvingen van toepassing zijn. Zo is het identificatiemiddel ‘gegevens’ relevant voor computerdelicten en kunnen de identificatiemiddelen ‘documenten’ en ‘andere gegevensdragers’ onder diverse valsheiddelicten vallen. In de tweede plaats komt de ‘handeling met betrekking tot identificatiemiddelen’ aan de orde. In samenhang hiermee wordt het item ‘een persoon’ behandeld (item 1). Het gaat hier bijvoorbeeld om het verkrijgen van een paspoort van een bestaande persoon door middel van diefstal of het creëren van een fictieve identiteit door het vervalsen van een paspoort. In de derde plaats komt ‘de vervolgedraging’ ter sprake (item 5).

Het voordeel van deze opzet is dat op deze manier met elkaar samenhangende bestanddelen aan de orde kunnen worden gesteld. Bovendien sluit deze aanpak aan op de *gedragingen* in de delictomschrijvingen. Het belangrijkste argument is echter dat hiermee wordt aangesloten op de werkdefinitie van identiteitsfraude, die tot stand is gekomen naar aanleiding van de landenanalyse en op basis van theoretische inzichten. Deze werkschrijving luidt:-

Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of: met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

De definitie is in hoofdstuk 9 ook in een stroomdiagram gepresenteerd. Voor het leesgemak wordt ook deze hier nog eens herhaald:-



Een omschrijving, die de meest minimale eisen stelt aan identiteitsfraude en dus de meest ruime definitie, met daarin de noodzakelijke elementen, luidt:-

Identiteitsfraude is het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

In deze werksomschrijving keren de drie ‘kernitems’ terug. Allereerst is het duidelijk dat het gaat om fraude met ‘identificatiemiddelen’ (item 2), ten tweede zijn er de opzettelijke handelingen met betrekking tot die identificatiemiddelen, namelijk – kort gezegd – het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen (item 4). Ten derde is er (ten minste de intentie tot) het gebruik van de identificatiemiddelen ten einde een vervolgedraging te begaan (item 5).

10.4. DE ITEMS: IDENTIFICATIEMIDDELEN EN IDENTITEIT

Identificatiemiddelen

In hoofdstuk 9 hebben we ‘vals’ in relatie tot identificatiemiddelen toegelicht. Er is sprake van een vals identificatiemiddel, als het identificatiemiddel de persoon die zich ervan bedient, niet conform de waarheid identificeert. Het kan daarbij niet alleen om materiële valsheid en intellectuele valsheid gaan, maar ook om een rechtsgeldig identificatiemiddel, die bij een ander in bezit is of door een ander wordt gebruikt, zoals bij look-alikevalsheid (zie ook par. 9.4).

Wij hebben in verband met identiteitsfraude drie categorieën identificatiemiddelen onderscheiden: (i) gegevens, (ii) documenten en (iii) andere gegevensdragers. Hoewel we in par. 9.4 hebben geconcludeerd dat het noemen van een bepaald soort identificatiemiddel niet doorslaggevend is voor de typering van identiteitsfraude, is het voor de analyse van de bestaande delictsomschrijvingen wel nuttig. Het blijkt namelijk dat het soort identificatiemiddel bepaalt welk (type) delict van toepassing is.

Zo kunnen identificatiegegevens (zoals sofinummers en lidmaatschapsnummers) een rol spelen bij oplichting,⁴⁷⁶ omdat zij kunnen worden aangemerkt als ‘gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer’. Verder verwijst fraude met identificatiegegevens naar de computer- en telecommunicatiedelicten.⁴⁷⁷ Identificatiegegevens spelen tenslotte een rol bij de actieve en passieve fraudebepalingen,⁴⁷⁸ waarbij het gaat om ‘het anders dan door valsheid in geschrift, niet naar waarheid gegevens verstrekken’ en ‘nalaten tijdig de benodigde gegevens te verstrekken’. Bovendien spelen identiteitsgegevens een rol in art. 435 aanhef en onder sub 4. Sr. Identiteitsgegevens als zodanig kunnen niet als ‘goed’ worden aangemerkt.⁴⁷⁹

Documenten en andere stoffelijke gegevensdragers daarentegen kunnen wel als ‘goed’ worden beschouwd, hetgeen met zich meebrengt dat zij onder de reikwijdte van diefstal,

⁴⁷⁶ Art. 326 Sr.

⁴⁷⁷ Zoals 138a, 139c, 326c en 350a Sr. Identificatiegegevens zoals valse gebruikersnaam en wachtwoord kunnen een valse sleutel, valse signalen of een valse hoedanigheid kunnen opleveren. Zie art. 138a en 326c Sr.

⁴⁷⁸ Art. 227a, 227b, 447c en 447d Sr.

⁴⁷⁹ Art. 80 quinques Sr.

verduistering, heling of oplichting kunnen vallen.⁴⁸⁰ Zij kunnen eveneens als ‘voorwerp’ in de zin van witwassen worden gezien.⁴⁸¹ Ook kunnen documenten en gegevensdragers als ‘geschrift’ in de delictsomschrijving valsheid in geschrift worden gekwalificeerd.⁴⁸²

Verder wordt er een specifiek document genoemd, namelijk het reisdocument en het op een reisdocument gelijkend drukwerk.⁴⁸³ Een afzonderlijk genoemde gegevensdrager is de betaalpas of waardekaart.⁴⁸⁴

Kortom: alle soorten identificatiemiddelen die relevant zijn voor identiteitsfraude komen terug in het geheel van de bestaande delictsomschrijvingen. Dit betekent dat er wat betreft de soorten (valse) identificatiemiddelen geen lacune is in de delictsomschrijvingen.

Identiteit

Hoewel er geen specifiek delict met betrekking tot identiteitsfraude in het Wetboek van strafrecht voorkomt, zijn er wel enkele bepalingen die meer specifiek blijken te geven van een opvatting van identiteit.

Genoemd kunnen worden het aannemen van een valse naam.⁴⁸⁵ Verder komt in art. 435 aanhef en sub 4 Sr ‘identiteitsgegevens’ als term expliciet voor en worden in dat verband genoemd: een valse naam, voornaam, geboortedatum, geboorteplaats, adres waarop hij in de basisadministratie persoonsgegevens als ingezetene staat ingeschreven of woon- of verblijfplaats. De vermelding van de basisadministratie persoonsgegevens in deze bepaling verwijst wel heel direct naar een administratieve identiteit.

De contextbepaaldheid en het bureaucratische karakter van identiteit kunnen ook worden gelezen in artt. 227a en 227b Sr. en de overtredingsvarianten hiervan. Hoewel een verwijzing naar identiteit in deze artikelen ontbreekt, is het niet uitgesloten dat alles wat nodig is om vast te stellen of een persoon rechthebbende is op een verstrekking of tegemoetkoming binnen de reikwijdte van identiteit kan worden getrokken.

De betekenis van identiteit als identificatiemiddel om een uniek individu aan te wijzen is sterk aanwezig in de bescherming van het reisdocument.⁴⁸⁶ Het kan ook meer algemeen gelezen worden in ‘een geschrift dat bestemd is tot bewijs van enig feit te dienen’ in de context van het delict ‘valsheid in geschrift’.⁴⁸⁷ Op een meer beperkt terrein, in de sfeer van de geautomatiseerde betalingen, komt de betekenis van identiteit als ‘identificatie’ tot uiting in de betaalpas of waardekaart,⁴⁸⁸ zoals ook een valse sleutel of valse signaal de rol van ‘identificatie’ inneemt in de ICT-sfeer.⁴⁸⁹

⁴⁸⁰ Resp. art. 310, 321, 416 e.v. en 326 Sr.

⁴⁸¹ Art. 420bis Sr.

⁴⁸² Art. 225 Sr.

⁴⁸³ Resp. art. 231 en 440 Sr.

⁴⁸⁴ Art. 232 Sr.

⁴⁸⁵ Art. 326 Sr.

⁴⁸⁶ Art. 231 Sr en art. 440 Sr.

⁴⁸⁷ Art. 225 Sr.

⁴⁸⁸ Art. 232 Sr.

⁴⁸⁹ Art. 138a lid 1 en 3 Sr.

Ook een valse hoedanigheid kan in verband worden gebracht met identiteit,⁴⁹⁰ waarbij wij wel de kanttekening maken dat er een relatie moet zijn met identificatiemiddelen, omdat het anders te onbepaald is dan wel te ver verwijderd kan raken van de notie van identiteit.

Al met al lijkt de betekenis van identiteit in de bestaande delictsomschrijvingen formeel functioneel van aard. Daarmee wordt bedoeld dat de betekenis van identiteit afhangt van de functie om onderscheid te kunnen maken tussen individuen, door middel van identificatiegegevens.⁴⁹¹ Dit algemene inzicht vertaalt zich echter niet in een afzonderlijke strafbaarstelling van identiteitsfraude, maar in strafbaarstellingen van valsheid en bedrog met identificatiemiddelen, die een bijzonder vertrouwen verdienen (zoals geschriften met bewijsbestemming en reisdocumenten) en op terreinen die kennelijk tot nu toe functioneel zijn (bijvoorbeeld in de sfeer van verstrekkingen, het geautomatiseerde betalingsverkeer en de ICT omgeving).

10.5. (OPZETTELIJKE) HANDELINGEN MBT IDENTIFICATIEMIDDELEN

Bij dit item (4) gaat het om de fase van het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen, die voorafgaat aan het gebruik van deze identificatiemiddelen voor een wederrechtelijk doel. Hoewel in hoofdstuk 9 is geconcludeerd dat het voor de afbakening van het begrip identiteitsfraude niet nodig is om ‘een persoon’ op te nemen in een definitie van identiteitsfraude, is het zinnig om bij de bespreking van de vraag of dit item is terug te vinden in bestaande Nederlandse delictsomschrijvingen, onderscheid te maken tussen enerzijds identificatiemiddelen van een bestaand persoon en anderzijds eigen identificatiemiddelen en die van een fictieve persoon (item 1). Dit onderscheid maakt het namelijk mogelijk om te differentiëren tussen gedragingen. Verkrijgen en toe-eigenen zijn immers handelingen die betrekking hebben op een vals identificatiemiddel van een bestaand persoon, terwijl het creëren van een vals identificatiemiddel betrekking heeft op een fictieve persoon of het wijzigen van eigen gegevens.⁴⁹² Het bezitten van valse identificatiemiddelen kan, ongeacht of deze middelen van een bestaande of fictieve persoon zijn, strafrechtelijk relevant zijn. Dit onderscheid maakt het vervolgens mogelijk ook te differentiëren tussen toepasselijke delictsomschrijvingen. (Het wijzigen van eigen gegevens, *zonder* dat er een fictieve identiteit ontstaat, zal worden besproken bij het item ‘vervolggedraging’.)

Verkrijgen, toe-eigenen en bezitten

Het verkrijgen, toe-eigenen en bezitten van een identificatiemiddel van *een bestaande persoon* worden bestreken door diefstal, verduistering, oplichting en heling.⁴⁹³ De eerste twee strafbepalingen bevatten de meest expliciete verwijzing naar een bestaand persoon.

⁴⁹⁰ In art. 326 en art. 138a Sr.

⁴⁹¹ Zie ook hoofdstuk 2.

⁴⁹² Er kan uiteraard een overlap bestaan. Zo kan men een vals identificatiemiddel verkrijgen van een fictieve persoon, bijvoorbeeld in de vorm van een vals opgemaakt paspoort. Ook is het denkbaar dat een identificatiemiddel van een bestaand persoon zo wordt bewerkt dat er een identificatiemiddel van een fictieve persoon ontstaat of een identificatiemiddel van een bestaand persoon als ‘breder document’ wordt ingezet voor andere identificatiemiddelen van een bestaand persoon. Een voorbeeld van dit laatste is het op basis van een gestolen paspoort aanvragen van een bankpas.

⁴⁹³ Resp. art. 310, 321, 326 en 416 e.v. Sr.

Er wordt daarin gesproken van wegnemen resp. toe-eigenen van ‘enig goed dat geheel of ten dele *aan een ander toebehoort*’. Die ander kan ook een rechtspersoon zijn. Bij oplichting moet het verkrijgen, toe-eigenen en bezitten van een identificatiemiddel er meer ingelezen worden. De relevante passage bij oplichting is ‘iemand bewegen tot afgifte van een goed of het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer’. Bij heling kan er een indirect verband zijn met voorgaande misdrijven (die door een ander moet zijn begaan): er moet sprake zijn van verwerven of voorhanden hebben van een goed dat door misdrijf is verkregen.

Diefstal en verduistering bevatten dus de meest expliciete verwijzing naar een identificatiemiddel van een bestaand persoon. Daarbij geldt de voorwaarde van wederrechtelijkheid: er moet sprake zijn van wederrechtelijke toeëigening of het oogmerk daartoe. Dit omvat het zonder toestemming van de bestaande persoon verkrijgen en toe-eigenen van diens identificatiemiddel. Aannemelijk is dat bij oplichting de persoon die bewogen is tot afgifte van een identificatiemiddel, dit ook zonder toestemming heeft gedaan.

Als er dus een (bestaand) persoon min of meer expliciet in een delictsomschrijving wordt genoemd (wiens identificatiemiddel wordt verkregen, toegeëigend of in bezit wordt genomen) geldt er ook de voorwaarde ‘zonder toestemming’. Dit komt overeen met onze conclusies bij dit item in hoofdstuk 9.

Dit geldt echter niet voor de specifieke bepalingen over het reisdocument. Zo stelt art. 447b Sr. onder meer strafbaar degene die een reisdocument in zijn bezit heeft, waarvan hij niet de houder is. Ook is de vereiste van ‘zonder toestemming’ niet aanwezig in de delictsomschrijving van art. 231 Sr. Hierin wordt weliswaar niet *het verkrijgen of toe-eigenen* van een reisdocument van een bestaand persoon strafbaar gesteld, maar wel het ‘een aan hem of een ander verstrekt reisdocument *ter beschikking stellen* aan een derde met het oogmerk het door deze te doen gebruiken als ware het aan hem verstrekt’. Hieruit blijkt dat het reisdocument een te belangrijke maatschappelijke functie heeft als identificatiemiddel om aan de beschikkingsmacht (toestemming) van de bezitter of houder over te laten.⁴⁹⁴ Om dit soort meewerken door de rechthebbende op een identificatiemiddel te voorkomen is zonder toestemming een facultatief element van de werkdefinitie.

Overigens kunnen identiteitsgegevens van een bestaande persoon ook op strafbare wijze worden verkregen, toegeëigend of in bezit zijn, zonder dat de delictsomschrijving van een persoon rept. Te denken valt aan het verkrijgen, toe-eigenen en bezitten van identiteitsgegevens door middel van computervredebreuk of door het aftappen en opnemen van gegevens met een technisch hulpmiddel, die niet (mede) voor hem of voor degene die in zijn opdracht handelt, zijn bestemd.⁴⁹⁵

Buiten de delictsomschrijvingen valt het verkrijgen van gegevens, zonder technisch hulpmiddel, die worden gehoord, gezien of anderszins publiekelijk of rechtmatig toegankelijk zijn en in bezit kunnen zijn, bijvoorbeeld, grote hoeveelheden persoonsgegevens die via internet beschikbaar zijn. Dit is tevens een voorbeeld van het rechtmatig verkrijgen van identificatiegegevens, dat pas in de sfeer van identiteitsfraude komt als daarmee een

⁴⁹⁴ Dit blijkt ook uit het tweede deel van art. 447b Sr, waarin het niet tijdig inleveren van een reisdocument, ondanks een wettelijke bepaling of een ambtelijk bevel, strafbaar wordt gesteld.

⁴⁹⁵ Resp. art. 138a en 139c Sr.

wederrechtelijke vervolggedraging wordt begaan of een intentie tot zo'n wederrechtelijke vervolggedraging aanwezig is. Hierbij zij wel opmerkt dat de strafbaarheid te ver wordt opgerekt als de intentie tot een wederrechtelijke vervolggedraging volgend op een rechtmatige verkrijging voldoende is. Dit zou immers neerkomen op strafbaarstelling van intentie alleen. Voor dit soort gevallen dient onze werkdefinitie dus te worden beperkt tot (poging tot) een wederrechtelijke vervolggedraging.

Creëren en bezitten

Voor het creëren van een (vals) identificatiemiddel van *een fictieve persoon*, kunnen geheel fictieve identificatiemiddelen worden gefabriceerd, dan wel eigen identificatiemiddelen zodanig worden gewijzigd dat het neerkomt op het scheppen van een fictieve identiteit. Er kan ook een nieuwe identiteit worden gemaakt met behulp van identificatiemiddelen van een bestaand persoon.

Voor het *creëren* van een fictieve identiteit komen zowel valsheiddelicten als computercriminaliteit in aanmerking. Documenten en ander gegevensdragers kunnen als geschriften worden aangemerkt en vallen daardoor onder het valselijk opmaken en vervalsen van een geschrift dat bestemd is tot bewijs van enig feit te dienen, in de zin van valsheid in geschrift.⁴⁹⁶ Meer specifiek kan worden genoemd: het vervalsen of valselijk opmaken van een reisdocument en het ontvangen, verschaffen of vervaardigen van een drukwerk dat op een reisdocument lijkt.⁴⁹⁷ Voor het vervalsen van andere gegevensdragers is het vervalsen of valselijk opmaken van een betaalpas of waardekaart relevant.⁴⁹⁸

Bovenstaande delicten hebben ook bestanddelen die het *bezit* van valse identificatiemiddelen strafbaar stellen. Daarbij gaat het om het opzettelijk voorhanden hebben van een dergelijk identificatiemiddel, terwijl men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het bestemd is voor het in de betreffende strafbepalingen genoemd gebruik.⁴⁹⁹ Degene die in het bezit is van een reisdocument, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat het (ver)vals(t) is,⁵⁰⁰ is echter al strafbaar zonder dat er opzet wordt vereist. Ditzelfde geldt voor een persoon die een zogenaamde fantasie reisdocument in voorraad heeft.⁵⁰¹ Bovendien is het delict, zoals omschreven in art. 234 Sr. van toepassing voor de valsheid van zowel reisdocumenten als betaalpassen of waardekaarten. Het gaat daarbij om het voorhanden (etc.) hebben van stoffen, voorwerpen of gegevens, waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat daarmee de delicten van artt. 226, 231 en 232 Sr. gepleegd kunnen worden.

Voor het fabriceren van een fictieve identiteit, uitsluitend op basis van *gegevens*, is het computerdelict art. 350a Sr. van toepassing. Met name het opzettelijk en wederrechtelijk veranderen en toevoegen van gegevens kunnen bijdragen aan het creëren van een fictieve identiteit. Het op andere wijze fabriceren van een fictieve identiteit is op zich zelf (nog) niet strafbaar.

⁴⁹⁶ Art. 225 Sr.

⁴⁹⁷ Resp. art. 231 en 440 Sr.

⁴⁹⁸ Zoals bedoeld in art. 232 Sr.

⁴⁹⁹ Art. 225 lid 2 en 232 lid 2 Sr.

⁵⁰⁰ Art. 231 lid 2.

⁵⁰¹ Art. 440 Sr.

Opzettelijke handeling ten aanzien van valse identificatiemiddelen

In de werkdefinitie wordt vermeld dat het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten en creëren valse identificatiemiddelen *opzettelijk* moet gebeuren. Bovendien gaat het item ervan uit dat het een handelen betreft. Vereisen de hierboven vermelde delictsomschrijvingen echter altijd opzet, wordt dat niet genoemd of is zelfs schuld (culpa) mogelijk? Gaat het bovendien steeds om een handelen of is ook nalaten mogelijk?

De meeste hier besproken strafbepalingen zijn opzetsdelicten. Opzet komt daarin voor als afzonderlijk bestanddeel dat betrekking heeft op de gedraging,⁵⁰² of is ‘ingeblikt’, zoals bij ‘vervalsen’, hetgeen inhoudt dat vervalsen opzet impliceert. Bovendien wordt er soms wetenschap ten aanzien van de gedraging vereist, zoals bij opzetheling,⁵⁰³ waarbij ‘ten tijde van de verwerving of het voorhanden krijgen van het goed, de verdachte wist dat het een door misdrijf verkregen goed betrof’. Toch volstaat soms schuld (culpa) ten aanzien van de gedraging. Dit is het geval bij schuldheling,⁵⁰⁴ waar ‘ten tijde van de verwerving of het voorhanden krijgen van het goed, de verdachte redelijkerwijs had moeten vermoeden dat het een door misdrijf verkregen goed betrof’.

Soms ontbreekt het vereiste dat de gedraging opzettelijk is, zoals bij de overtredingen van art. 440 en art. 447b Sr. die over een (namaak) reisdocument gaan.

Iets anders is of opzet ook betrekking moet hebben op de valsheid van een identificatiemiddel. Dit is inderdaad het geval.⁵⁰⁵ Alleen in art. 232 lid 2 Sr kan in geval van het bezit van een reisdocument met culpa ten aanzien van het ver(valste) karakter worden volstaan.⁵⁰⁶ Hieruit blijkt opnieuw de bijzondere bescherming van het reisdocument.

Oogmerk/intentie

Een ander vraagstuk is of er een bijkomend *oogmerk* moet zijn, dat de strafbaarheid van bovenstaande gedragingen inperkt. Dit is inderdaad in een aantal gevallen aan de orde, maar dit zal worden besproken bij de hierna te bespreken item van de vervolggedraging en in verband met de in de werkdefinitie genoemde *intentie* om een vervolggedraging te begaan.

Nalaten

Er hoeft niet altijd sprake te zijn van een handeling met betrekking tot valse identificatiemiddelen. Een nalaten is ook denkbaar. Bijvoorbeeld: nalaten bepaalde zaken te vermelden in het kader van het valselijk opmaken van een geschrift.⁵⁰⁷ Dit nalaten levert niet altijd valselijk opmaken op; dat is contextafhankelijk. Het zal hier waarschijnlijk gaan om het nalaten eigen gegevens te vermelden. Dit ligt echter dicht tegen de sfeer

⁵⁰² Zie bijv. art. 232 en 350a Sr.

⁵⁰³ Art. 416 Sr.

⁵⁰⁴ Art. 417bis Sr.

⁵⁰⁵ Zie art. 225, art. 231 lid 1 en art. 232 Sr.

⁵⁰⁶ Het gaat hierbij om iemand die in het bezit is van een reisdocument waarvan hij weet (opzet/dolus) of redelijkerwijs moet vermoeden (schuld/culpa) dat het vals of vervalst is.

⁵⁰⁷ Art. 225 Sr.

van vervolgedragingen aan. Dit zelfde geldt voor een nalaten in de passieve fraudebepalingen die hierna, in par. 10.6 worden besproken.⁵⁰⁸

Poging

Voor de volledigheid vermelden we hier dat soms ook poging in deze fase mogelijk is. Een voorbeeld van poging met betrekking tot handelingen ter verkrijging van identificatiemiddelen is het uitsenden van een phishing e-mail (met de intentie om met de verkregen gegevens de bankrekeningen van betrokkenen leeg te halen) waarbij de emailing door een spamfilter tegengehouden wordt. Een ander voorbeeld uit de rechtspraak is het enkele openschroeven van een betaalautomaat bij een onbemend tankstation om een skimapparaat te plaatsen en daarbij op heterdaad betrapt worden.⁵⁰⁹ Deze voorbeelden geven aan dat poging met name goed denkbaar is in geval van dodelijke delicten, waarin een kwalificerende omstandigheid wijst op een begin van uitvoering als voorwaarde voor poging. Zie ook de hierna te bespreken poging tot een vervolgedraging.

Conclusie aangaande handelingen

Uit bovenstaande blijkt dat de *handelingen* (verkrijgen, toe-eigenen, bezitten en creëren) ten aanzien van identificatiemiddelen worden gedekt door bestaande delictomschrijvingen. In deze delictomschrijvingen komt regelmatig ook de handeling ‘overdragen’ of een andere handelingen voor. Met name ‘overdragen’ lijkt een goede kandidaat om aan ‘handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen’ te worden toegevoegd. De suggestie is dus om onze werkdefinitie uit te breiden.

Verder blijkt het facultatieve element uit de werkdefinitie ‘*zonder toestemming*’ een voorwaarde te zijn als er in de delictomschrijving ‘een persoon’ impliciet of expliciet wordt genoemd. Dit betekent dat alleen in geval de rechthebbende er niet mee instemt dat zijn identificatiemiddelen worden verkregen er strafbaarheid kan ontstaan. De enige uitzondering geldt het reisdocument: ook als dat met toestemming van de houder wordt verkregen is dat strafrechtelijk relevant. Omdat ‘zonder toestemming’ geen noodzakelijke voorwaarde voor identiteitsfraude is, valt dit toch in de sfeer van identiteitsfraude.

Ook is gebleken dat bestaande delictomschrijvingen *doorgaans* voor strafbaarheid vereisen dat handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen *wederrechtelijk* dienen te zijn: het gaat om vervalsen, het aftappen met een technisch hulpmiddel of valse signalen etc. Dit eis van wederrechtelijkheid is niet verwonderlijk, omdat anders de kans bestaat dat de strafbaarheid te ver wordt opgerekt. In de werkdefinitie van identiteitsfraude is het element wederrechtelijk voor wat betreft de handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen facultatief. Anders gezegd: voor identiteitsfraude is het niet noodzakelijk dat er op onrechtmatige wijze valse identificatiemiddelen worden verkregen. De verdergaande eis in bestaande delictomschrijvingen lijkt echter geen beletsel voor de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude, omdat voor identiteitsfraude ook de eis

⁵⁰⁸ Art. 227b en 447d Sr.

⁵⁰⁹ Dit werd beschouwd als poging tot het medeplegen van het opzettelijk valselyk opmaken van een betaalpas of waardekaart bedoeld voor het verrichten van betalingen langs geautomatiseerde weg, met het oogmerk zichzelf of een ander te bevoordelen, meermalen gepleegd. (45, 47, 232 Sr.). Zie Rechtbank Breda, 4 februari 2004, NJ 2004, 156.

van wederrechtelijkheid geldt, zij het dat deze eis betrekking heeft op de wederrechtelijke *vervolggedraging*. Daardoor kunnen rechtmatig verkregen identificatiemiddelen toch binnen de reikwijdte van identiteitsfraude vallen. Wel dient te worden opgemerkt, dat alleen de intentie om rechtmatig verkregen identificatiemiddelen te gebruiken voor een wederrechtelijk doel, onvoldoende is voor strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude. Dit zou immers neerkomen op strafbaarstelling van intentie alleen en zo'n 'Gesinnungsstrafrecht' is in strijd met het karakter van ons strafrecht als daadstrafrecht.⁵¹⁰ Dit betekent dat voor de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude, er ofwel een *wederrechtelijke* handeling met betrekking tot identificatiemiddelen moet zijn met tenminste *de intentie* tot een wederrechtelijke vervolggedraging ofwel een *rechtmatige* handeling met betrekking tot identificatiemiddelen moet zijn gevolgd door een *wederrechtelijke gedraging*(of een *poging daartoe*). Dus: het door shouldersurfing verkrijgen van een pincode met alleen de intentie om die pincode wederrechtelijk te gaan gebruiken (zonder dat er een begin is van uitvoering) is niet strafbaar.

Daarnaast is er de conclusie dat in *verreweg de meeste* gevallen er een *opzettelijke* handeling met betrekking tot de valse identificatiemiddelen is vereist, maar dat er enkele uitzonderingen zijn, met name ten aanzien van het reisdocument, nu deze kennelijk een speciale bescherming geniet. Frauduleuze handelingen ten aanzien van reisdocumenten kunnen dus strafrechtelijk beter bestreden worden dan volgens de werkdefinitie van identiteitsfraude.

Tenslotte is er slechts één voorbeeld in de bestaande delictsomschrijvingen gevonden, die kan bestaan uit een *nalaten* met betrekking tot een identificatiemiddel. Dit betreft het valselijk opmaken van een geschrift door middel van nalaten gegevens te vermelden. Omdat een dergelijk geval niet alleen contextafhankelijk is, maar bovendien goed bestreden kan worden in de sfeer van de wederrechtelijke vervolggedraging, lijkt het uitsluiten van nalaten in de initiële fase in de werkdefinitie geen ontoelaatbare beperking cq. afbakening van identiteitsfraude op te leveren.

10.6. VERVOLGGEDRAGING

Dit item (5) bestrijkt het vervolggedrag, hetgeen volgens de werkdefinitie (tenminste) de intentie omvat om met valse identificatiemiddelen een wederrechtelijke vervolggedraging te begaan of het (verdergaande) daadwerkelijk begaan van die vervolggedraging. Volgens de theoretische inzichten uit hoofdstuk 2 gaat het hierbij om de fase van het aanwenden of gebruiken van een valse identiteit voor een crimineel doel. Uit de landenanalyse blijkt dat het vervolggedrag niet hoeft te zijn voltooid. Poging kan voldoende zijn. Minimaal vereist is de intentie om een wederrechtelijke vervolggedraging te begaan. Verder blijkt het bezit *sec* van identifiers, dus zonder intentie om daar iets wederrechtelijks mee te doen, onvoldoende om van identiteitsfraude te kunnen spreken. (Er kan in dat geval wel sprake zijn van een ander delict.)

Wat kan uit de bestaande delictsomschrijvingen in Nederland worden afgeleid? Eerst wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de besproken delictsomschrijvingen blijken geven van een *intentie* tot een vervolggedraging, naast de initiële gedraging die zich richtte op

⁵¹⁰ De enige uitzondering vormt de voorbereiding van ernstige misdrijven (art. 46 Sr.). Zie hierna onder par. 10.6.

het verkrijgen etc. van identificatiemiddelen. Daarbij wordt ook kort ingegaan op strafbare voorbereiding.⁵¹¹ Daarna wordt ook kort aandacht besteed aan de poging tot een vervolggedraging. Vervolgens wordt ingegaan op het daadwerkelijk begaan van de vervolggedraging.

Intentie tot een vervolggedraging

Voor de inventarisatie van welke delictsomschrijvingen reeds strafbaarheid verbinden aan de intentie tot een vervolggedraging, is bekeken of daarin naast initiële handelingen (zoals het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, creëren en overdragen) ten aanzien van een vals identificatiemiddel bovendien de voorwaarde geldt dat er de intentie is om met een of meerdere identificatiemiddelen een vervolggedraging te begaan. Intentie wordt hierbij opgevat als ‘oogmerk’, maar omvat ook ‘weten of redelijkerwijs moeten vermoeden’.

Oogmerk

Het *oogmerk* tot een wederrechtelijke vervolggedraging is te vinden in de valsheid-delicten. Zo kan worden genoemd het valselijk opmaken of vervalsen van een geschrift dat bestemd is tot enig bewijs te dienen ‘met het *oogmerk* om het als echt en onvervalst (door anderen) te (doen) *gebruiken* of om een terroristisch misdrijf voor te bereiden.⁵¹² In art. 231 lid 1 is strafbaar gesteld het ter beschikking stellen van een aan hem of een ander verstrekt reisdocument, ‘met het *oogmerk* het door deze *te doen gebruiken* als ware het aan hem verstrekt’.⁵¹³

Weten of redelijkerwijs moeten vermoeden

Een voorbeeld van ‘weten of redelijkerwijs moeten vermoeden’ met betrekking tot een vervolggedraging is te vinden in een aantal handelingen met betrekking tot een valse vervalste betaalpas of waardekaart: dit is strafbaar als dit gepaard gaat met het weten of redelijkerwijs vermoeden dat de betaalpas of waardekaart bestemd is om te gebruiken als echt en onvervalst.⁵¹⁴

Het enige delict dat geen nadere intentie vereist en dus alleen het bezit van een (vals) identificatiemiddel (nl. een reisdocument) strafbaar stelt is art. 447b Sr. Deze bepaling valt dus buiten de werksomschrijving van identiteitsfraude of anders gezegd: op basis van deze bepaling kan het (wederrechtelijk) bezit van een reisdocument verdergaand strafrechtelijk bestreden worden dan op basis van onze afbakening van identiteitsfraude.

Vorbereidingsdelicten

De intentie om een vervolggedraging te begaan kan ook in verband worden gebracht met strafbare voorbereiding.⁵¹⁵ Immers het verwerven, vervaardigen en voorhanden hebben van valse identificatiemiddelen kunnen onder omstandigheden worden beschouwd als voorbereidingshandelingen van wederrechtelijke vervolggedragingen. De valse identificatiemiddelen – in de vorm van voorwerpen of informatiedragers – zijn dan

⁵¹¹ Art. 46 Sr.

⁵¹² Resp. Art. 225 lid 1 en 3 Sr.

⁵¹³ Uit lid 2 blijkt dat die gebruik door een ander wederrechtelijk is: strafbaar gesteld is het opzettelijk gebruik maken van een niet op zijn naam gesteld reisdocument.

⁵¹⁴ Art 232 lid 2 Sr. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in art. 225 lid 2 Sr.

⁵¹⁵ Art. 46 Sr.

kennelijk bestemd tot het begaan van een vervolggedraging, die bestaat uit een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 8 jaar of meer is gesteld. Een (algemene) strafbare voorbereiding in de zin van art. 46 Sr. is dus slechts denkbaar bij vervolggedragingen, die bestaan uit zeer ernstige misdrijven, zoals mensensmokkel en mensenhandel in vereniging gepleegd.⁵¹⁶

De conclusie is dat het strafrechtelijk bestrijden van de intentie om een wederrechtelijke vervolggedraging te begaan met valse identificatiemiddelen mogelijk is op basis van de valsheidsdelicten en als voorbereiding op zeer ernstige misdrijven.

Poging tot een vervolggedraging

Poging tot een vervolggedraging vereist meer dan de intentie om een wederrechtelijke vervolggedraging te begaan; er moet minimaal een begin van uitvoering van de vervolggedraging zijn.⁵¹⁷ Omdat alleen poging tot misdrijf strafbaar is, valt poging tot een vervolggedraging die bestaat uit een overtreding af. Ook poging tot een vervolggedraging bestaande uit een schulddelict is moeilijk denkbaar, omdat poging opzet vereist. Een uitzondering geldt voor schuldheling en schuldwitwassen.⁵¹⁸ Toch geldt voor deze culpoze misdrijven hetzelfde als voor doleuze misdrijven die neerkomen op een gedragsdelict, dat poging niet altijd goed denkbaar is. Dit komt omdat bij een gedragsdelict een begin van uitvoering niet steeds goed te onderscheiden is van de voltooiing van het delict. Omdat de vervolggedraging meestal bestaat uit het aanwenden cq. gebruiken van een vals identificatiemiddel ten opzichte van een derde (persoon, computer of machine), valt een begin van uitvoering van het gebruik reeds samen met de voltooiing van het gebruik.

Het beste denkbaar is poging tot een doleuze vervolggedraging, waarbij een middel wordt genoemd waarmee het misdrijf wordt gepleegd, zoals een valse naam (eventueel gecombineerd met een valse hoedanigheid), een valse sleutel of signaal.⁵¹⁹ Dit kan bijvoorbeeld met zich meebrengen dat het invoeren van door phishing of skimming verkregen toegangscodes tot geautomatiseerde werken, bij tijdige ontdekking en blokkering ervan, een strafbare poging tot computervredebreuk oplevert.

Daadwerkelijk begaan van een vervolggedraging

Deze categorie gedragingen kan worden onderscheiden in gedragingen die

- (I) een initiële handeling met betrekking tot valse identificatiemiddelen veronderstellen. Dit zijn vervolggedragingen die bestaan uit het *gebruiken* van valse identificatiemiddelen, die in eerdere fase (van het delict) zijn verkregen,
- (II) gedragingen waar identificatiemiddelen direct ingezet kunnen worden, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een eerdere fase en
- (III) gedragingen, waarbij identificatiemiddelen niet noodzakelijkerwijs gebruikt hoeven te worden, maar die de gedraging wel faciliteren. Dit kan een scala van delicten zijn.

⁵¹⁶ Art. 197a en 273a lid 4 Sr.

⁵¹⁷ Art. 45 Sr.

⁵¹⁸ Art. 417bis en 420quater Sr.

⁵¹⁹ Art. 326 Sr. en ook art. 138a Sr.

Ad I: gebruik van identificatiemiddelen na de initiële fase

De eerste soort gedragingen omvat het opzettelijk *gebruiken* van valse of vervalste geschriften, betaalpassen en waardekaarten, alsmede van een reisdocument dat niet op de naam van de gebruiker is gesteld.⁵²⁰ Verder kunnen eerder verzamelde valse gegevens worden gebruikt om een reisdocument te krijgen.⁵²¹ Ook valt te denken aan het gebruiken van een bankpas van een ander, als valse sleutel,⁵²² waarmee bijvoorbeeld diefstal kan worden gepleegd.⁵²³

Daarnaast zijn diverse computerdelicten toepasselijk, waarvoor een eerder verkregen identificatiegegeven, zoals een wachtwoord of een pincode, als valse sleutel of signaal kan worden ingezet om opzettelijk en wederrechtelijk een geautomatiseerd werk binnen te dringen, eventueel gevolgd door het verwerven van toegang tot het geautomatiseerde werk van een derde.⁵²⁴ Ook de artt. 326c en 350a Sr kunnen wederrechtelijke vervolggedragingen beslaan, waarbij gebruik wordt gemaakt van een in een eerdere fase wederrechtelijk verkregen identificatiegegeven.

Tenslotte komt als vervolggedraging witwassen in beeld, voor zover valse identificatiemiddelen worden ingezet om ‘te verbergen of te verhullen wie de rechthebbende op een voorwerp is’.⁵²⁵

Ad II: direct inzetbare identificatiemiddelen

Tot de tweede soort van vervolggedragingen behoren gedragingen met behulp van valse identificatiemiddelen, die niet noodzakelijkerwijs een eerdere fase van ‘verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen’, veronderstellen, omdat valse identificatiemiddelen *direct* kunnen worden ingezet. Het temporele onderscheid dat we hebben gemaakt bij identiteitsfraude, is hier enigszins kunstmatig. Strikt genomen kan men dan echter niet spreken van een *vervolggedraging*. Deze soort gedragingen sluit aan bij de alternatieve definitie geformuleerd in par. 9.4: ‘Identiteitsfraude is het begaan van een wederrechtelijke gedraging, of de intentie om die te begaan, met valse identificatiemiddelen.’

Men kan hierbij denken aan het *nalaten* (tijdig) (eigen) gegevens te vermelden, terwijl dat in de betreffende (administratieve) context wel van belang is nu dit valsheid in geschrift kan opleveren, maar ook passieve fraude.⁵²⁶

Ook *mondelijke mededelingen* kunnen worden aangemerkt als het op directe wijze inzetten van identiteitsgegevens. Hierdoor komen de actieve fraudebepalingen in beeld.⁵²⁷ Deze heeft (kort gezegd) specifiek betrekking op iemand die – anders dan door valsheid in geschrift – opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze van belang zijn voor een verstrekking of tegemoetkoming.

⁵²⁰ Resp. art. 225 lid 2, 231 en 232 lid 2 Sr.

⁵²¹ Art. 231 Sr.

⁵²² Ex art. 90 Sr.

⁵²³ Art. 311 lid 1 aanhef en sub 5 Sr.

⁵²⁴ Art. 138a lid 1 en 3 Sr.

⁵²⁵ Art. 420bis en quater Sr.

⁵²⁶ Art. 225 en 227b resp. 447d Sr

⁵²⁷ Art. 227a en 447c Sr.

Verder kan worden gedacht aan het mondeling vermelden van een valse naam dat als vals gegeven kan worden gebruikt in het kader van oplichting,⁵²⁸ alsmede het opgeven van een valse naam en andere valse identificatiegegevens, zoals voornaam, geboortedatum, geboorteplaats en adres.⁵²⁹ In het kader van oplichting kan overigens niet alleen worden gedacht aan het gebruiken van een valse naam. Ook kan het gebruik van valse identificatiemiddel worden aangemerkt als een listige kunstgreep of een samenweefsel van verdichtsels.

Men zou hier eventueel ook een valse hoedanigheid kunnen noemen, omdat *gedrag* ook op directe wijze frauduleus kan worden ingezet. We hebben echter aangegeven dat we het aannemen van een valse hoedanigheid alleen onder identiteitsfraude laten vallen, als zo'n hoedanigheid gepaard gaat met het gebruik van een vals identificatiemiddel.⁵³⁰ Hieruit volgt dat alleen het aannemen van een valse hoedanigheid geen zelfstandig betekenis heeft voor dit soort (vervolg)gedragingen. Alleen als een valse hoedanigheid gepaard gaat met de mondelinge mededeling over een valse identificatiemiddelen, valt dit onder deze categorie gedragingen.

Ad III: overige vervolggedragingen

Uiteraard kunnen ook allerlei andere wederrechtelijke handelingen of strafbare feiten gemakkelijk gemaakt worden met het gebruik van valse identificatiemiddelen. Met name kan de dader opsporing bemoeilijken. Voor zover deze wederrechtelijke handelingen niet in een delictomschrijving zijn opgenomen, waarbij expliciet middelen worden genoemd die als identificatiemiddelen kunnen worden opgevat, zijn deze buiten beschouwing gebleven. Te denken valt aan drugshandel, wapenhandel etc.

Problematische bestanddelen in verband met vervolggedragingen

In hoofdstuk 9 hebben we geconstateerd dat vervolggedragingen van identiteitsfraude op allerlei terreinen kunnen liggen, zoals op het gebied van illegale immigratie, in de strafrechtsketen en op het gebied van fraude, hetgeen zowel overheidsprestaties of -diensten, het betalingsverkeer of financiële dienstverlening omvat. Hierboven hebben we ons bij de bespreking van de wederrechtelijke vervolggedragingen geconcentreerd op de strafbaarstelling van het wederrechtelijk gebruik van valse identificatiemiddelen. In deze paragraaf zijn bestanddelen in delictomschrijvingen die de strafbaarheid beperken niet besproken. Daarom wijzen we hier op het bestanddeel 'enige verstrekking of tegemoetkoming' uit de delictomschrijvingen van actieve en passieve fraude.⁵³¹ Niet geheel duidelijk is of dit bestanddeel alle contracten waaruit het recht op levering c.q. verstrekking van gelden, goederen en diensten omvat. Dit betekent dat het onduidelijk is of mondeling bedrog met behulp van valse identiteitsgegevens in veel horizontale verhoudingen strafrechtelijk bestreden kan worden. Oplichting kan hier deels in voorzien. Maar ook hier constateren we een probleem, namelijk dat het leveren van *diensten* niet onder de delictomschrijving valt. De bepaling van art. 326c Sr vult deze lacune slechts

⁵²⁸ Art. 326 Sr.

⁵²⁹ In het kader van art. 435 aanhef en sub 4 Sr.

⁵³⁰ Zie hoofdstuk 2. Zie ook de uitkomsten van de landenanalyse in hoofdstuk 9, waaruit blijkt dat het onduidelijk is of een valse hoedanigheid onder identiteit wordt gebracht. Vergelijk ook de ruime opvatting van valse hoedanigheid, zoals besproken bij het delict oplichting in paragraaf 2 van dit hoofdstuk.

⁵³¹ Onder andere artt. 227a en 227b Sr.

gedeeltelijk op, omdat het daarin alleen gaat om telecommunicatiediensten, zoals telefoon en televisie via kabel en satelliet. Deze onduidelijkheid en omissie brengen met zich mee dat identiteitsfraude op het belangrijke terrein van horizontale verhoudingen, met name waar het gaat om dienstverlening onvoldoende strafrechtelijk bestreden kan worden.

10.7. HET GEHELE SPECTRUM VAN IDENTITEITSFRAUDE BESTREKEN

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er vele delictsomschrijvingen aan identiteitsfraude gerelateerd kunnen worden. Daarbij zijn grofweg twee fasen te onderscheiden: allereerst de initiële of voorbereidingsfase bestaande uit het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen, gevolgd door een tweede fase van (de intentie tot) het aanwenden van valse identificatiemiddelen voor een wederrechtelijk doel, aangeduid als wederrechtelijke vervolggedraging. Er zijn vele delictsomschrijvingen die ofwel in de initiële fase kunnen worden geplaatst ofwel in de tweede fase. Interessant is uiteraard of er strafbare gedragingen zijn die beide fasen omvatten. Deze zouden dan immers het verschijnsel van identiteitsfraude het meeste benaderen.

Delictsomschrijvingen

Uit bovenstaande inventarisatie blijken enkele belangrijke delictsomschrijvingen beide fasen te omvatten. Hierbij zij opgemerkt dat de temporele dimensie van twee fasen soms kunstmatig kan zijn, omdat sommige identificatiemiddelen, zoals een valse naam of gewijzigde eigen gegevens, die bijvoorbeeld mondeling worden meegedeeld, direct kunnen worden ingezet. Gezien de strekking van identiteitsfraude als een ongewenste gedraging bestaande uit een onrechtmatige identiteitsverandering, wordt aangenomen dat dit toch identiteitsfraude kan ‘dekken’.

De delictsomschrijvingen, die beide fasen omvatten zijn allereerst de valsheidsdelicten. Deze omvatten het opzettelijk verkrijgen, bezitten en creëren van een valse identificatiemiddel bestaande uit een document of andere gegevensdrager, met (ten minste) de intentie om deze (te doen) gebruiken, dan wel (verdergaand) deze daadwerkelijk te gebruiken voor een wederrechtelijk doel.⁵³²

Ook computervredebreuk omvat beide fasen van verkrijgen (overnemen), toe-eigenen (voor zichzelf of een ander vastleggen) en gebruiken van digitaal vastgelegde identificatiegegevens.⁵³³

Verder komen de actieve en passieve fraudebepalingen dicht bij de kern van identiteitsfraude, zij het dat er strikt gesproken geen sprake is van een initiële fase. Dit ligt echter aan het karakter van de mondelinge overdracht van valse identificatiegegevens, respectievelijk het karakter van de gedraging, bestaande uit een nalaten tijdig de benodigde gegevens te verstrekken,⁵³⁴ waardoor een initiële fase moeilijk denkbaar is.

⁵³² Namelijk het als echt en onvervalst gebruiken (art. 225 Sr), als ware het reisdocument aan hem versterkt (art. 231 Sr.), of met een bevoordelingsoogmerk (art. 232 Sr.)

⁵³³ art. 138a Sr.

⁵³⁴ Art. 227a en 227b Sr.

Tenslotte kan oplichting beide fasen van identiteitsfraude omspannen,⁵³⁵ maar ook uitsluitend de vervolgedraging, indien er (zonder een voorbereidende fase) uitsluitend volstaan kan worden met het aannemen van een valse naam.

Bovenstaande delicten benaderen de gedragingen van identiteitsfraude het meest en omvatten samen alle soorten valse identificatiemiddelen (mondelijke en digitale gegevens, documenten en andere gegevensdragers en eventueel een valse hoedanigheid). Omdat deze aspecten van genoemde delicten het beste passen bij identiteitsfraude, is het des te meer van belang dat er aandacht wordt geschonken aan de in par. 10.6 genoemde bestanddelen die de strafbaarheid – wellicht onnodig – beperken van identiteitsfraude op het terrein van de horizontale dienstverlening.

In onderstaand schema staat aangegeven in hoeverre de bestanddelen uit de besproken delictsomschrijvingen zich verhouden tot de bestanddelen van de (minimale) werkdefinitie. In de minimale werkdefinitie komen steeds drie items terug: (i) identificatiemiddel, (ii) een handeling mbt tot dat middel en (iii) de intentie en/of gebruik van dat middel voor wederrechtelijke gedraging. Varianten op deze items worden (i) onderstreept, (ii) *cursief en vetgedrukt* en (iii) **uitsluitend vetgedrukt** weergegeven. In een paar gevallen kunnen (i) en (ii) dezelfde bestanddelen betreffen; deze zijn dan cursief en vetgedrukt en onderstreept weergegeven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij oplichting.

⁵³⁵ Art. 326 Sr

Schema 2: Vergelijking bestanddelen met de items

Delict:	Art. (Sr.):	Het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan of/en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging.
Valsheid in geschrift	225 lid 1	Hij die een <i>geschrift</i> dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, <i>valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken</i> of door anderen te doen gebruiken.
	225 lid 2 225 lid 3	Hij die opzettelijk gebruik maakt van het valse of vervalste <i>geschrift</i> als ware het echt en onvervalst , dan wel zodanig <i>geschrift aflevert of voorhanden heeft</i> , terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit geschrift bestemd is voor zodanig gebruik Plegen van het feit uit lid 1 en 2 met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken
Fraude met reisdocumenten	231 lid 1 231 lid 2	het <i>valselijk opmaken of het vervalsen</i> van een <i>reisdocument</i> of een zodanig stuk op grond van <i>valse gegevens doen verstrekken</i> dan wel een aan hem of een ander verstrekt reisdocument <i>ter beschikking stellen</i> van een derde, met het oogmerk het door deze te doen gebruiken als ware het aan hem verstrekt <i>in bezit hebben van een vals of vervalst reisdocument</i> het opzettelijk gebruik maken van <i>een niet op zijn naam gesteld reisdocument</i>
Fraude met reisdocumenten	440	Hij die <i>drukwerken of andere voorwerpen in een vorm die ze op reisdocumenten doet gelijken, vervaardigt, ontvangt, zich verschafft, in voorraad heeft, vervoert, invoert, doorvoert of uitvoert</i>
Fraude met reisdocumenten	447b	Hij die <i>een reisdocument in zijn bezit heeft, waarvan hij niet de houder is</i> , of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, <i>niet</i> (tijdig) <i>inlevert</i> .
Mensensmokkel	197a	1. Hij die een ander behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland, [...], of hem daartoe gelegenheid, <i>middelen</i> of inlichtingen <i>verschafft</i> , terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat die toegang of doorreis wederrechtelijk is, wordt ...

Schema 2: Vergelijking bestanddelen met de items (vervolg)

Delict:	Art. (Sr.):	Het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan of/en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging.
Valse betaalpas of waardekaart	232 lid 1 232 lid 2	het opzettelijk <u>een betaalpas of waardekaart</u> bedoeld voor het verrichten van betalingen langs geautomatiseerde weg <i>valselijk opmaken of vervalsen met het oogmerk om zichzelf of een ander te bevoordelen</i> <i>het opzettelijk gebruik maken van zo'n pas- of kaart, of het voorhanden hebben, ontvangen, zich verschaffen, vervoeren, verkopen of overdragen, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat <u>de betaalpas of waardekaart</u> bestemd is om als echt en onvervalst te worden gebruikt</i>
'Actieve fraude'	227a,	Hij die, anders dan door valsheid in geschrift, opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekt aan degene door wie of door wiens tussenkomst enige verstrekking of tegemoetkoming wordt verleend, wordt indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de verstrekte gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op die verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming
'Passieve fraude'	227b,	Hij die, in strijd met een hem bij of krachtens wettelijk voorschrift opgelegde verplichting, opzettelijk nalaat tijdig de benodigde gegevens te verstrekken , wordt, indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat de gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op een verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte of de duur van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming
Diefstal	310 311 lid 1 sub 5	Hij die enig <u>goed</u> dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort <i>wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen</i> , wordt, als schuldig aan dief <i>diefstal</i> waarbij de schuldige <i>zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft of het weg te nemen goed onder zijn bereik heeft gebracht door middel</i> van braak, verbreking of inklimming, van <u>valse sleutels</u> , van een valse order of een vals kostuum;
Verduistering	321	Hij die opzettelijk enig <u>goed</u> dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort en dat hij anders dan door misdrijf onder zich heeft, <i>wederrechtelijk zich toeigent</i>

Schema 2: Vergelijking bestanddelen met de items (vervolg)

Delict:	Art. (Sr.):	Het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan of/en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging.
Heling	416	hij die een <u>goed</u> <i>verwerft, voorhanden heeft of overdraagt</i> , dan wel een persoonlijk recht op of een zakelijk recht ten aanzien van een goed vestigt of overdraagt, <i>terwijl hij</i> ten tijde van de verwerving of het voorhanden krijgen van het goed dan wel het vestigen van het recht <i>wist</i> dat het een door misdrijf verkregen goed betrof. Hij die opzettelijk <i>uit winstbejag</i> een door misdrijf verkregen <u>goed</u> <i>voorhanden heeft of overdraagt</i> , dan wel een persoonlijk recht op of zakelijk recht ten aanzien van een door misdrijf verkregen goed overdraagt
Witwassen	420bis	hij die van een <u>voorwerp</u> de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel <i>verbergt of verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is</i> of <i>het voorhanden heeft</i> , terwijl hij weet dat <u>het voorwerp</u> – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf
Oplichting	326	Hij die, met het <i>oogmerk</i> om zich of een ander <i>wederrechtelijk te bevoordelen</i> , hetzij door het aannemen van een <u>valse naam</u> of van een <u>valse hoedanigheid</u> , hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, <i>iemand beweegt tot de afgifte van een goed</i> , tot <i>het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handels verkeer</i> , tot het aangaan van een schuld of tot het teniet doen van een inschuld
Computer-vredebreuk	138a lid 1	hij die opzettelijk en wederrechtelijk <i>binnendringt</i> in een geautomatiseerd werk of in een deel daarvan. Van binnendringen is in ieder geval sprake indien de toegang tot het werk wordt verworven: [...] c. met behulp van <u>valse signalen</u> of een <u>valse sleutel</u> , of d. door het aannemen van een <u>valse hoedanigheid</u> .
	138a lid 2	computervredebreuk indien de dader vervolgens <u>gegevens</u> die zijn opgeslagen, worden verwerkt of overgedragen door middel van het geautomatiseerd werk waarin hij zich wederrechtelijk bevindt, voor zichzelf of een ander <i>overneemt, aftapt of opneemt</i> .
	138a lid 3	computervredebreuk gepleegd door tussenkomst van een openbaar telecommunicatienetwerk, indien de dader vervolgens [...] b. door tussenkomst van het geautomatiseerd werk waarin hij is binnengedrongen de toegang verwerft tot het geautomatiseerd werk van een derde.

Schema 2: Vergelijking bestanddelen met de items (vervolg)

Delict:	Art. (Sr.):	Het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan of/en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging.
Aftappen van gegevens	139c, 139e	hij die opzettelijk en wederrechtelijk met een technisch hulpmiddel <u>gegevens</u> <i>aftapt of opneemt</i> die niet voor hem bestemd zijn en die worden verwerkt of overgedragen door middel van telecommunicatie of door middel van een geautomatiseerd werk. 1°. hij die de <i>beschikking heeft over</i> een voorwerp waarop, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, <u>gegevens zijn vastgelegd</u> die door wederrechtelijk afluisteren, aftappen of opnemen van een gesprek, telecommunicatie of andere gegevensoverdracht of andere gegevensverwerking door een geautomatiseerd werk zijn verkregen 2.° hij die <u>gegevens</u> die hij door <i>wederrechtelijk afluisteren</i> , aftappen of opnemen van een gesprek, telecommunicatie of andere gegevensoverdracht of andere gegevensverwerking door een geautomatiseerd werk heeft <i>verkregen</i> of die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, ten gevolge van zulk afluisteren, aftappen of opnemen te zijner kennis zijn gekomen, opzettelijk <i>aan een ander bekend maakt</i> 3.° hij die een <u>voorwerp</u> als omschreven onder 1° opzettelijk <i>ter beschikking stelt</i> van een ander
Diensten afnemen zonder te betalen	326c lid 1	Hij die, met het <i>oogmerk daarvoor niet volledig te betalen</i> , door een technische ingreep of met behulp van <u>valse signalen</u> , <i>gebruik maakt van een dienst</i> die via telecommunicatie aan het publiek wordt aangeboden, wordt ...
	326c lid 2	hij die opzettelijk een <u>voorwerp</u> dat kennelijk is bestemd, of <u>gegevens</u> die kennelijk zijn bestemd, tot het plegen van het misdrijf, bedoeld in het eerste lid a) openlijk <i>ter verspreiding aanbiedt</i> ; b) ter verspreiding of met het oog op de invoer in Nederland <i>voorhanden heeft</i> of c) uit winstbejag <i>vervaardigt of bewaart</i>
Vernieling computergegevens	350a	Hij die opzettelijk en wederrechtelijk <u>gegevens</u> die door middel van een geautomatiseerd werk of door middel van telecommunicatie zijn opgeslagen, worden verwerkt of overgedragen, <i>verandert, wist, onbruikbaar of ontoegankelijk maakt, dan wel andere gegevens daaraan toevoegt</i>

Deelneming

Er is geen reden waarom alle fasen van identiteitsfraude door één en dezelfde persoon uitgevoerd zouden moeten worden – sterker nog, een efficiënte arbeidsverdeling zoals bij ‘in vereniging’ of een andere deelnemingsvorm, dan wel in de vorm van een criminele of terroristische organisatie,⁵³⁶ ligt voor de hand, zeker bij meer gecompliceerde gevallen van valse identificatiemiddelen of grootschaligere vormen van identiteitsfraude. Vooral in de initiële fase van het ‘verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren’ van valse identificatiemiddelen, zullen vaak meerdere personen handelingen kunnen verrichten. Zo kan het vervalsen van een reisdocument als het creëren van een vals identificatiemiddel worden beschouwd, die een mensensmokkelaar vervolgens kan overdragen aan een te smokkelen persoon, met de intentie om die persoon behulpzaam te zijn bij de vervolgedraging van het zich wederrechtelijk verschaffen van toegang tot of doorreis in Nederland.⁵³⁷

Toch zal veelal één persoon beide fasen van identiteitsfraude uitvoeren, ongeacht of er ook deelnemers bij betrokken zijn. Dat komt omdat voor het gebruik van een vals identificatiemiddel in de wederrechtelijke vervolgfase vrijwel altijd de fase van het verkrijgen van het valse identificatiemiddel in de initiële fase voorafgaat.

10.8. CONCLUSIE

In deze paragraaf worden de vragen, die aan het begin van het hoofdstuk werden gesteld, op basis van de vorige paragrafen beantwoord. De eerste vraag luidde: ‘wat is de verhouding van de gebruikte begrippen met bestaande aan identiteitsfraude gerelateerde delictsoomschrijvingen in Nederland. Wat zijn verschillen en overeenkomsten?’

In par. 10.2 hebben we de meest voor de hand liggende aan identiteitsfraude gerelateerde delictsoomschrijvingen geïnventariseerd. Vervolgens is de verhouding tussen deze delictsoomschrijvingen en de werkdefinitie in kaart gebracht (par. 10.3-10.7). Deze werkdefinitie is gebaseerd op de door ons geïnventariseerde en geanalyseerde omschrijvingen van identiteitsfraude. Het leek ons niet zinvol deze omschrijvingen uit de landen naast de aan identiteitsfraude gerelateerde delictsoomschrijvingen te leggen. Te meer, omdat de begripsomschrijvingen uiteenlopen en veel delictsoomschrijvingen slechts deelaspecten van identiteitsfraude bestrijken. Alleen de hierboven (in par. 10.7) genoemde delictsoomschrijvingen bestrijken het gehele spectrum van identiteitsfraude. We hebben daarom gekeken in hoeverre de delictsoomschrijvingen de items bevatten, waarmee we de begrippen in de diverse landen hebben geanalyseerd. Het item dat de vraag stelde of identiteitsfraude in een horizontale of verticale verhouding werd gesitueerd is buiten beschouwing gebleven, omdat die niet essentieel is gebleken voor de typering van identiteitsfraude.

Hieronder zullen per item aangegeven worden in hoeverre de bestaande delictsoomschrijvingen verschillen en overeenkomen met de werkdefinitie van identiteitsfraude.

⁵³⁶ Art. 140 en 140a Sr.

⁵³⁷ Vgl. art. 197a Sr.

Identificatiemiddelen en identiteit: verschillen en overeenkomsten

Overeenkomst

We hebben in het item ‘identificatiemiddelen’ dat de werkdefinitie van identiteitsfraude specificiert de volgende soorten identificatiemiddelen onderscheiden: (i) gegevens, (ii) documenten en (iii) andere gegevensdragers. Het blijkt dat alle soorten identificatiemiddelen die relevant zijn voor identiteitsfraude voorkomen in het geheel van relevante delictsomschrijvingen. Daarbij geeft het soort identificatiemiddel aan welk (type) delict van toepassing is. Als het identificatiemiddel (i) een gegeven is, dan kunnen diverse computerdelicten, oplichting en actieve en passieve fraude toepasselijk zijn. Is het identificatiemiddel (ii) een document of (iii) een andere gegevensdrager, dan zijn met name de valsheiddelicten van toepassing, waarbij valsheid ten aanzien van het reisdocument en de betaalkaart specifiek genoemd worden. Het reisdocument heeft hierbij een bijzondere strafrechtelijke bescherming.

Handelingen mbt identificatiemiddelen: verschillen en overeenkomsten

Volgens de werkdefinitie van identiteitsfraude is er een initiële fase van het opzettelijk ((en) (wederrechtelijk of zondertoestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen.

Overeenkomsten

Alle handelingen (verkrijgen, toe-eigenen, bezitten en creëren) ten aanzien van identificatiemiddelen worden gedekt door de bestaande delictsomschrijvingen gezamenlijk, ongeacht of het om een bestaande of een fictieve persoon gaat. Verder zijn de facultatieve elementen ‘wederrechtelijk’ of ‘zonder toestemming’ in veel bestaande delictsomschrijvingen terug te vinden en komt het noodzakelijk element ‘opzet’ in verreweg de meeste bestaande delictsomschrijvingen voor. De overeenkomsten tussen dit aspect van identiteitsfraude en de bestaande delictsomschrijvingen zijn dus groot.

Verschillen

Er zijn vijf verschillen met betrekking tot dit item. Deze verschillen betreffen (1) het type handeling, (2) de verwijzing naar een persoon, (3) het vereiste van opzet, (4) de mogelijkheid van een nalaten en (5) het vereiste van wederrechtelijkheid. Sommige van deze verschillen hebben consequenties voor de formulering van de werkdefinitie, althans indien men alle eigenaardigheden van de bestaande delictsomschrijvingen onder de werkdefinitie wil laten vallen. Men kan er immers ook voor kiezen om de kern van identiteitsfraude in de werkdefinitie tot uitdrukking te brengen. Enkele andere verschillen hebben consequenties voor de interpretatie van de werkdefinitie. Steeds zal per verschil worden aangegeven, of en zo ja, in hoeverre deze consequenties heeft voor de werkdefinitie

Ad 1) Type handeling

Het eerste verschil is dat veel delictsomschrijvingen ook andere handelingen bevatten, die kunnen worden opgevat als handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen. De bestaande delictsomschrijvingen zijn dus ruimer dan onze werkdefinitie. Met name ‘overdragen’ lijkt een goede kandidaat om aan ‘handelingen met betrekking tot

identificatiemiddelen' te worden toegevoegd. Omdat dit geen wezenlijk verschil is, doen wij de suggestie om onze werkdefinitie met betrekking tot dit item uit te breiden.

Identiteitsfraude is het opzettelijk verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, *overdragen* of creëren van valse identificatiemiddelen

Ad 2) Persoon

Het tweede verschil betreft de verwijzing naar een persoon. In de werkdefinitie hebben we niet opgenomen dat het bij identiteitsfraude gaat om het manipuleren van identificatiemiddelen 'van een persoon'. Dit leek ons niet nodig voor de afbakening van het begrip. Toch blijkt het onderscheid tussen handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen van een bestaande persoon en een fictieve persoon relevant voor de *wijze* van strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude. Zo worden bestaande personen meer geconfronteerd met delicten zoals diefstal, verduistering, oplichting en heling van stoffelijke identificatiemiddelen, waarbij er in de betreffende delictomschrijvingen doorgaans ook het bestanddeel 'zonder toestemming' voorkomt. Wat betreft het bestanddeel 'zonder toestemming': een uitzondering vormt opnieuw het reisdocument. Ongeacht toestemming, is er strafbaarheid voor de persoon die een reisdocument in zijn bezit heeft, waarvan hij niet de houder is. Een wijziging van de minimale versie van de werkdefinitie is hier niet relevant, omdat het manipuleren van identificatiemiddelen van zowel een bestaande persoon als een fictieve persoon binnen de afbakening blijft en 'zonder toestemming' een facultatief element van de werksomschrijving is.

Ad 3) Opzet

Het derde verschil betreft het vereiste van opzet. De werkdefinitie kent het noodzakelijk element van opzet. Hoewel verreweg de meeste delictomschrijvingen een *opzettelijke* handeling met betrekking tot de valse identificatiemiddelen vereisen, zijn er enkele uitzonderingen, met name ten aanzien van het reisdocument, dat kennelijk een speciale bescherming geniet. Dit verschil betekent dat frauduleuze handelingen met betrekking tot het reisdocument strafrechtelijk beter bestreden kunnen worden dan volgens de werkdefinitie van identiteitsfraude. Indien men het van belang vindt, om de definitie niet te beperken tot opzettelijke handelingen, dan zou dit onderdeel van de werkdefinitie moeten luiden:

Identiteitsfraude is het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, overdragen of creëren van valse identificatiemiddelen

Ad 4) Nalaten

Hoewel de werkdefinitie niet expliciet verwijst naar handelingen, zijn we daar in de formulering van het item wel van uitgegaan. We hebben weliswaar in de theoretische analyse de mogelijkheid van nalaten open gehouden, maar we zijn in de landenanalyse geen voorbeeld van nalaten tegengekomen. In de bestaande Nederlandse delictomschrijvingen zijn we echter één voorbeeld tegengekomen dat *nalaten* met betrekking tot een identificatiemiddel omvat. Dit betreft het valselijk opmaken van een geschrift door middel van nalaten (eigen) gegevens te vermelden. Omdat de strafbaarheid van een dergelijk geval niet alleen contextafhankelijk is, maar bovendien goed bestreden kan worden als het geschrift wordt gebruikt, dus in de sfeer van de wederrechtelijke vervolgedraging, lijkt het uitsluiten van nalaten in de initiële fase in de werkdefinitie

geen ontoelaatbare beperking c.q. afbakening van identiteitsfraude op te leveren. Het buiten beschouwing laten van valselijk opmaken door nalaten in de initiële fase betekent dus, dat het niet onder onze eerder geformuleerde definitie van identiteitsfraude valt, maar wel strafrechtelijk bestreden kan worden (op basis van valsheid in geschrift). Wil men echter nalaten nadrukkelijk wel onder de werkdefinitie laten vallen, dan kan men dit lezen in de reeds in de werkdefinitie opgenomen gedragingen met betrekking tot valse identificatiemiddelen. Dit zou dus een ruimere interpretatie inhouden. Wil men het nog explicieter opnemen, dan zou de item in de werkdefinitie luiden:-

Identiteitsfraude is *het handelen of nalaten* bestaande uit het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, overdragen of creëren met betrekking tot valse identificatiemiddelen.

Ad 5) Wederrechtelijkheid

Het derde verschil betreft de wederrechtelijkheid. Zoals gezegd, vereisen de delictomschrijvingen *doorgaans* voor strafbaarheid dat het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, overdragen en creëren van valse identificatiemiddelen *wederrechtelijk* zijn. In de werkdefinitie van identiteitsfraude is het wederrechtelijk karakter van de handelingen als facultatief element opgenomen. De werkdefinitie van identiteitsfraude is echter in zoverre te ruim geformuleerd dat *rechtmatig* handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen ook onder identiteitsfraude kunnen vallen, wanneer er slechts de intentie is tot een wederrechtelijke vervolggedraging. Dit is onwenselijk voor de *strafrechtelijke* bestrijding van identiteitsfraude, omdat daardoor een intentie alleen strafbaarheid kan opleveren.⁵³⁸ We hebben deze onwenselijkheid met name in verband met identificatiemiddelen bestaande uit gegevens (van anderen) geconstateerd, omdat deze waarschijnlijk het gemakkelijkst rechtmatig te verkrijgen zijn (bijvoorbeeld door die te horen of op internet te vinden), maar kan in beginsel ook voor andere identificatiemiddelen gelden.

Indien wij dit verschil in de werkdefinitie willen verwerken dan behelst dit een sterke inperking van de reikwijdte van de definitie. Immers, daardoor zou alleen (een poging tot) het daadwerkelijk begaan van een wederrechtelijke vervolggedraging onder de definitie vallen. Dit lijkt ons een te sterke beperking van identiteitsfraude, omdat daardoor vele bestaande delictomschrijvingen, met name in de valsheidssfeer, die slechts de intentie tot een vervolggedraging vereisen, buiten de definitie zouden vallen. Een betere optie is dan om het geval van de rechtmatige verkrijging van identificatiemiddelen buiten de definitie te laten vallen. Dat zou betekenen dat alleen een *wederrechtelijke* handeling met betrekking tot identificatiemiddelen onder de definitie valt. Wederrechtelijkheid in de initiële fase wordt daardoor dus een noodzakelijk element van de definitie. De definitie krijgt daardoor een beperktere strekking en zou – samen met bovenstaande wijzigingen – luiden:

Identiteitsfraude is het *wederrechtelijk* handelen of nalaten bestaande uit het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, overdragen of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of: met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

⁵³⁸ In een andere beleidscontext kan het bestrijden van de rechtmatige verkrijging, bezit etc. van identificatiegegevens wel wenselijk zijn, bijvoorbeeld vanwege de bescherming van privacy.

Ons voorstel is echter om de definitie niet voor alle gevallen met het element ‘wederrechtelijk’ te beperken, maar de definitie voor het bijzondere geval dat identificatiemiddelen rechtmatig worden verkregen, beperkter te interpreteren. Deze interpretatie komt er op neer dat rechtmatig verkregen identificatiemiddelen alleen identiteitsfraude oplevert als daarmee (een poging tot) een wederrechtelijke vervolggedraging wordt begaan. In het geval van rechtmatige verkrijging van identificatiemiddelen zou dus de alternatieve voorwaarde van ‘intentie tot een vervolggedraging’ niet mogelijk zijn, terwijl ‘en het daarmee begaan van een wederrechtelijke vervolggedraging’ een noodzakelijke voorwaarde worden.

Vervolggedragingen: verschillen en overeenkomsten

Volgens de werkdefinitie bestaat identiteitsfraude naast een initiële fase uit een vervolgfase. Deze bestaat uit de intentie om een wederrechtelijke gedraging te begaan of (verdergaand) (een poging tot) het begaan van een wederrechtelijke (vervolg)gedraging.

Overeenkomsten

Het strafrechtelijk bestrijden van de *intentie* om een wederrechtelijke vervolggedraging te begaan met valse identificatiemiddelen is mogelijk op basis van de valsheidsdelicten en als voorbereiding van zeer ernstige misdrijven. Verder is poging tot een wederrechtelijke vervolggedraging op basis van de huidige strafbepalingen het best denkbaar met betrekking tot een doleus misdrijf, waarbij een middel wordt genoemd (zoals een valse naam, valse sleutel of vals signaal). Tenslotte wordt het begaan van een wederrechtelijke vervolggedraging met behulp van valse identificatiemiddelen bestreken door tal van bestaande delictsoomschrijvingen. Hierbij vormen opnieuw de valsheidsdelicten een cruciale rol, evenals computerdelicten, maar ook witwassen, de actieve en passieve fraudebepalingen en oplichting komen in beeld. Daarnaast kunnen allerlei delicten, die niet noodzakelijkerwijs het gebruik van valse identificatiemiddelen impliceren, wel gemakkelijk gemaakt worden met behulp van valse identificatiemiddelen. Te denken valt aan wapen- en drugshandel.

Verschillen

Buiten onze werkdefinitie van identiteitsfraude valt het bezit van identificatiemiddelen, als de intentie ontbreekt om hiermee een wederrechtelijke vervolggedraging te begaan. Toch is het bezit van een (vals) reisdocument strafbaar gesteld, zonder dat een nadere intentie is vereist. Hier blijkt opnieuw dat het reisdocument verdergaand strafrechtelijk beschermd wordt dan op basis van onze afbakening van identiteitsfraude.

Een ander verschil is dat wij in de werkdefinitie van identiteitsfraude ervan uitgaan dat er een vervolggedraging is na een initiële handeling van het verkrijgen, etc. van valse identificatiemiddelen. Deze fasering sluit in het algemeen goed aan op bestaande delictsoomschrijvingen, maar blijkt kunstmatig bij gedragingen in bestaande delictsoomschrijvingen, die het nalaten (tijdig) (eigen) (identiteits)gegevens te vermelden strafbaar stellen, dan wel het direct inzetten van valse (identiteits)gegevens veronderstellen, zoals bij mondelinge mededelingen.

Ten slotte, een derde verschil is dat wij in de werkdefinitie de vervolgfase bewust ruim hebben geformuleerd, om tal van wederrechtelijke gedragingen op diverse terreinen

onder de definitie van identiteitsfraude te kunnen laten vallen. Strafbepalingen bevatten echter meer gespecificeerde omstandigheden. Anders gezegd: wil een gedraging niet alleen wederrechtelijk, maar ook strafbaar zijn, dan gelden bijzondere voorwaarden voor strafbaarheid, die in de betreffende delictsomschrijving worden genoemd. We hebben bij twee bestaande delicten geconstateerd dat hier een probleem ligt, in die zin dat identiteitsfraude in horizontale verhoudingen en met name op het gebied van diensten wellicht onnodig wordt beperkt. Deze beperking wordt hieronder bij de vraag of er lacunes zijn, verder toegelicht.

Antwoord op de vraag naar verschillen en overeenkomsten

De vraag naar de verhouding tussen het begrip identiteitsfraude en bestaande delictsomschrijvingen in Nederland, met name wat betreft overeenkomsten en verschillen, kan al met al als volgt worden beantwoord.

In de kern komen de elementen van identiteitsfraude overeen met bestaande delictsomschrijvingen. Soms is identiteitsfraude echter ruimer en soms beperkter geformuleerd. Deze verschillen lijken niet bijzonder problematisch. Wel wordt opgemerkt dat identiteitsfraude te ruim is geformuleerd voor de strafrechtelijke bestrijding van rechtmatige verkregen (valse) identificatiemiddelen, als er slechts de intentie is om daarmee iets wederrechtelijks te doen.

Verder springt in het oog de beperktere formulering van identiteitsfraude ten aanzien van strafbepalingen ten aanzien van het reisdocument. Voor dit belangrijke identificatiemiddel geldt namelijk in afwijking van het begrip identiteitsfraude, voor strafbaarheid niet de eis van opzettelijk, maar van culpoos bezit.⁵³⁹ Ook zijn er andere afwijkingen, maar deze zijn vooral terug te voeren tot de overtreding van art. 447b Sr.⁵⁴⁰ Deze ruimere strafbepalingen ten aanzien van reisdocumenten liggen met name in de initiële sfeer of ‘voorbereidingsfeer’, ten einde het gevaar van het daadwerkelijk gebruik van valse reisdocumenten in een vroege fase tegen te gaan. Het lijkt ons niet problematisch dat de strafrechtelijke bescherming van het reisdocument als identificatiedocument bij uitstek, verder gaat dan de werkdefinitie van identiteitsfraude.

Tenslotte verdienen de delictsomschrijvingen van actieve en passieve fraude alsmede oplichting aandacht, omdat zij bijzonder voorwaarden stellen aan de wederrechtelijke vervolgedraging, waardoor deze een bepalingen een beperktere strekking hebben dan de werkdefinitie. Deze bijzondere voorwaarden komen aan de orde bij de vraag naar lacunes.

Het unieke van identiteitsfraude?

Dit brengt ons bij de beantwoording van de tweede vraag. Deze luidt: wat zijn de kenmerken die identiteitsfraude uniek maken ten opzichte van andere aan identiteitsfraude gerelateerde delicten? Het antwoord op deze vraag is driedig.

⁵³⁹ Art. 231 lid 2 Sr.

⁵⁴⁰ Art. 447b Sr. vereist voor bezit van een reisdocument van een ander zelfs geen schuld, noch het ontbreken van toestemming van de houder van het reisdocument en stelt verder ook het bezit strafbaar, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een intentie tot een wederrechtelijke vervolgedraging.

Allereerst is het helder dat, anders dan in de vele relevante delictsomschrijvingen, het bij identiteitsfraude gaat om fraude met identificatiemiddelen. Identificatiemiddelen staan dus centraal. Daarbij doet het minder ter zake of zo'n identificatiemiddel in algemene bewoordingen kan worden aangeduid als een goed, voorwerp, geschrift of gegeven, zoals in de bestaande delictsomschrijvingen. Identiteitsfraude draait uiteindelijk namelijk om het frauduleus verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, creëren of overdragen en frauduleus gebruiken van identificatiemiddelen ten opzichte van derden. (Het soort handeling is daarbij minder relevant.)

In aansluiting hierop is het tweede unieke kenmerk van identiteitsfraude, dat er in één omschrijving kan worden aangegeven waar het om gaat bij identiteitsfraude, terwijl bij bestaande delictsomschrijvingen dit niet steeds het geval is: identiteitsfraude behelst vaak strafbare feiten die in meerdere delictsomschrijvingen zijn terug te vinden. Om een voorbeeld te noemen: diefstal van een betaalpas kan een manier zijn om een vals identificatiemiddel te verkrijgen, waarmee vervolgens oplichting kan worden gepleegd. Identiteitsfraude behelst hier dus eerst het strafbare feit van diefstal en vervolgens die van oplichting. Er zijn slechts enkele, weliswaar zeer belangrijke, delictsomschrijvingen die het gehele spectrum van identiteitsfraude bestrijken. Deze zijn besproken in paragraaf 10.7 en betreffen de valsheidsdelicten, computervredebreek, actieve en passieve fraude en oplichting. Deze delicten benaderen de handelingen en gedragingen van identiteitsfraude het meest en omvatten samen alle soorten valse identificatiemiddelen (mondelinge en digitale gegevens, documenten en andere gegevensdragers).

In de derde plaats is het duidelijk dat identiteitsfraude in algemene bewoordingen het ongewenste (vervolg)gedrag als wederrechtelijke gedraging formuleert, zonder te verwijzen naar bepaalde bijzondere voorwaarden voor strafbaarheid, terwijl strafbepalingen die gerelateerd kunnen worden aan identiteitsfraude, zoals oplichting en actieve en passieve fraudebepalingen, dat in meer of mindere mate wel doen. Dit hangt uiteraard samen met het feit dat identiteitsfraude geen begrip is dat uitsluitend relevant is voor een strafrechtelijke context, maar een ruimer beleidsrelevant bereik heeft.

Lacunae?

Het laatste unieke kenmerk leidt tot de beantwoording van de derde vraag van dit hoofdstuk: in hoeverre bestaan er lacunes in de bestaande delictsomschrijvingen waardoor deze ontoereikend zijn voor de strafrechtelijke handhaving? Deze lacunes hebben betrekking op het gebruik van valse identificatiegegevens binnen horizontale verhoudingen, meer specifiek het verkrijgen van diensten.

Er ligt zeker een lacune in de delictsomschrijving van oplichting waardoor de strafrechtelijke bestrijding ontoereikend is in geval van het gebruik van valse identiteitsgegevens voor de levering van *diensten*. De lacune is beperkt tot het gebruik van valse identificatiegegevens, omdat het gebruik van valse identificatiedocumenten en andere gegevensdragers in horizontale verhoudingen, onder de valsheidsdelicten kan vallen. Dit is een belangrijke constatering, indien men bedenkt dat in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten vaak verwezen wordt naar identiteitsfraude op het terrein van 'goods and services'.

Er is wellicht ook een lacune aanwezig gelet op de bijzondere voorwaarden voor strafbaarheid bij de actieve en passieve fraudebepalingen, waar het gaat om het – anders dan

door valsheid in geschrift – verstrekken van valse gegevens of het nalaten de benodigde juiste gegevens te verstrekken met het oog op een verstrekking of tegemoetkoming.⁵⁴¹ Hierbij is de betekenis van ‘verstrekking of tegemoetkoming’ niet geheel duidelijk. Het is vooral onduidelijk of dit bestanddeel álle contracten waaruit het recht op levering c.q. verstrekking van gelden, goederen en diensten omvat.⁵⁴² Dit betekent dat het onduidelijk is of mondeling (of eventueel digitaal) bedrog met behulp van valse identiteitsgegevens in veel horizontale verhoudingen strafrechtelijk bestreden kan worden. We noemen dit *met een voorbehoud* een lacune, omdat de wetsgeschiedenis een ruime opvatting open laat, maar dit in de rechtspraktijk nog niet is uitgekristalliseerd. Er is dus strafrechtelijke vervolging nodig om vast te stellen of er hier werkelijk een lacune ligt.

Weliswaar kan oplichting deels in de hierboven geconstateerde mogelijke lacune voorzien. Maar hier constateerden we zonder voorbehoud de lacune dat het bewegen met behulp van valse identificatiegegevens tot het leveren van *diensten* niet onder de delictsomschrijving valt. De bepaling van 326c Sr voorziet slechts voor zover het gaat om telecommunicatiediensten in deze lacune.

De overweging die de onderzoekers willen verbinden aan deze geconstateerde ontoereikendheid van de strafrechtelijke handhaving is dat dit nog niet zonder meer onwenselijk hoeft te zijn. De onwenselijkheid dient namelijk niet alleen te worden beoordeeld vanuit het perspectief van (repressieve) strafbaarstelling van de schending van een informatieplicht van een mogelijke identiteitsfraudeur, maar vanuit een breder (civielrechtelijk preventief) perspectief, waarbij de wederpartij in een contractuele verhouding ook een onderzoeksplicht heeft. Anders gezegd: niet elke wanprestatie hoeft onder het bereik van het strafrecht te worden gebracht. Het ultimum remedium karakter van het strafrecht vraagt ook om terughoudendheid.

Toch kan men vanwege de wel strafbare oplichtingshandelingen, verdedigen dat hier een omissie ligt. Men zou er dan voor kunnen kiezen om het leveren van diensten alsnog op te nemen in de delictsomschrijving van oplichting. Hiermee is de bestrijding van identiteitsfraude op het terrein van diensten echter nog niet zonder meer verbeterd. Dit hangt samen met de complexiteit van de oplichtingsmiddelen valse hoedanigheid, listige kunstgrepen of een samenweefsel van verdichtsels. Het aannemen van een valse naam voor het verkrijgen van diensten is eenvoudig, maar één enkele andere leugen omtrent identiteit is onvoldoende voor een samenweefsel van verdichtsels. Bovendien hebben we geconstateerd dat valse hoedanigheid op zich onvoldoende omljnd is om als identificatiemiddel te gelden. Daarom zou men eveneens kunnen overwegen om een nieuw oplichtingsmiddel te introduceren, namelijk ‘valse identificatiemiddelen’

Uiteraard kan men ook de voorkeur geven aan de invoering van een afzonderlijke strafbepaling ‘identiteitsfraude’. Daarvoor pleit in ieder geval de helderheid waar het bij identiteitsfraude om gaat. Deze helderheid kan de aangiftebereidheid vergroten en registratie van identiteitsfraude verbeteren, waardoor er beter zicht kan komen op de omvang van het probleem van identiteitsfraude en de te nemen maatregelen.

⁵⁴¹ O.a. art. 227a en 227b Sr.

⁵⁴² Zie de voor de contracten, waarvan wel duidelijk is dat zij onder deze bepalingen vallen, de bespreking van de actieve en passieve fraudebepalingen in par. 10.2.

HOOFDSTUK 11

CONCLUSIE

De opdracht van dit onderzoek was te komen tot een werkbare afbakening van het begrip identiteitsfraude, gelet op nationaal en internationaal gehanteerde begrippen en bestaande delictsomschrijvingen. Deze opdracht werd enerzijds ingegeven door de toenemende omvang van identiteitsfraude en de financiële schade die het in de publieke en particuliere sector teweegbrengt en anderzijds door het gebrek aan consensus over de betekenis van het begrip identiteitsfraude.

Het onderzoek was daarmee niet beperkt tot hoe het begrip in Nederland wordt gepercipieerd. Identiteitsfraude is een globaal fenomeen. Naast begripsanalyse in de Nederlandse parlementaire en wetenschappelijke literatuur heeft het rapport ook verslag gedaan van bevindingen in andere jurisdicties, te weten: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België en de Europese Unie/Europese Gemeenschap. Dat identiteitsfraude een globaal probleem is, kwam naar voren uit de maatschappelijke context. Identiteitsfraude wordt in verband gebracht met grensoverschrijdende criminaliteit, zoals mensenhandel en mensen-, drugs- en wapensmokkel alsmede met terrorisme. In het oog springt ook de digitalisering van identiteit. Identiteit kon lange tijd opgevat worden als iets dat eigen aan de fysieke persoon was, zoals uiterlijk, aangevuld met basale biografische gegevens als naam, geboortedatum en -plaats. Daarbij is identiteit in een administratieve of bureaucratische context gekomen, bestaande uit gegevens die meer abstraheren van de fysieke en biografische persoon, bestaande bijvoorbeeld uit toegekende burgerservice- en lidmaatschapnummers. Tegenwoordig komt daar de verdergaande anonimisering, die met de digitalisering gepaard, gaat bij. Dit biedt meer gelegenheid voor misbruik. Identiteitsfraude is zo op te vatten als een neveneffect van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Tegen deze achtergrond kan ook de beleidscontext begrepen worden. Deze wordt ingegeven, zo maakt de inleiding duidelijk, door de zorg over de omvang van fraude in het algemeen, de daaruit voortvloeiende financiële schade en de bedreiging van de integriteit van de overheid, het betalingsverkeer en het bedrijfsleven.

De opdracht aan de onderzoekers diende twee doelen. Ten eerste moest de afbakening van het begrip identiteitsfraude leiden tot een bijdrage aan de ontwikkeling van een beleidskader, toegezegd door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer. Het tweede doel bestond eruit, dat de bevindingen van het rapport de minister van Justitie in staat moet stellen de vraag te beantwoorden in hoeverre een zelfstandige delictsomschrijving van identiteitsfraude noodzakelijk en wenselijk is.

Het onderzoek kende een aantal beperkingen. Zo was het onderzoeksveld beperkt tot de zes al genoemde jurisdicties. Daarnaast richtte het zich op de natuurlijke persoon als dader van identiteitsfraude. Verder werd uitgegaan van de veronderstelling dat identiteitsfraude gericht is op het plegen van delicten.

Dit rapport is uiteindelijk een weerslag van een inventarisatie en analyse gebaseerd op een zevental onderzoeksvragen. Deze vragen zijn ondergebracht in twee categorieën. De eerste categorie behelst vier vragen ten behoeve van een inventarisatie en analyse van de begripsvorming omtrent identiteitsfraude. Deze vragen luiden:-

1. Welke begrippen en benamingen worden nationaal en internationaal gehanteerd?
2. Welke cijfers zijn er betreffende de omvang van identiteitsfraude?
3. Welke maatregelen zijn of worden genomen ter bestrijding van identiteitsfraude?
4. Wat is de verhouding tussen de gebruikte begrippen? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen, ook van de genomen en voorgestelde maatregelen?

Ad 1) Begrippen en benamingen

In de landenanalyse zijn in totaal 32 definities of omschrijvingen van het fenomeen identiteitsfraude besproken. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de twee meest voorkomende en gebruikte identiteitsfraude en identiteitsdiefstal zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de term identiteitsdiefstal soms gelijkgesteld wordt met identiteitsfraude en soms als een species van identiteitsfraude wordt opgevat. Dit betekent niet dat er geen andere termen worden gebruikt, maar deze komen sporadisch voor of zijn *vormen* van identiteitsfraude. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld 'look-alike fraude, zorgpasfraude en leefvormfraude (Nederland) 'creditcard fraud', 'payment card fraud', 'account take-over fraud' of 'true name fraud' (VS), en aan 'false identity fraud' (VK).

Ad 2) Kwantitatieve gegevens

Een van de uitgangspunten bij de beantwoording van deze vraag was om na te gaan in hoeverre de besproken definities van identiteitsfraude ondersteund werden door kwantitatieve gegevens over de omvang van identiteitsfraude, de schade die het aanricht en de kosten voor de bestrijding ervan. Van een dergelijke correlatie is echter geen sprake. De gevonden kwantitatieve gegevens staan doorgaans los van de gevonden definities. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat het gevonden cijfermateriaal niet een volledig beeld geeft van identiteitsfraude in Nederland en daarbuiten. Daarvoor zijn de gegevens te sporadisch, onvoldoende gedetailleerd, waarbij tevens vragen over de betrouwbaarheid rijzen. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat identiteitsfraude als zodanig geen delict is (behalve in de Verenigde Staten). Er kan dan ook slechts een globale conclusie getrokken worden op basis van de beschikbare gegevens. Daar komt het uit beeld naar voren dat identiteitsfraude (in welke verschijningsvorm dan ook en hoe het fenomeen ook werd opgevat in de verschillende jurisdicties) een *structurele* schadepost is.

Ad 3) Maatregelen

De inventarisatie laat verder zien dat er talloze maatregelen worden genomen of voorgesteld. Ook hier geldt de opmerking dat er vaak geen direct verband bestaat tussen de omschrijvingen van identiteitsfraude en genomen maatregelen in de zes jurisdicties. De

maatregelen zijn in het rapport in zes categorieën ondergebracht: (1) preventieve maatregelen van informatieve en coördinerende aard, (2) preventieve maatregelen van technologische aard, (3) beleidsmaatregelen en handhavingsmaatregelen, en juridische maatregelen met een (4) preventief, (5) reparatoir en (6) repressief karakter. De maatregelen die in alle onderzochte landen steeds terugkwamen hadden betrekking op technologische verbeteringen van identificatiemiddelen, zoals bijvoorbeeld het opnemen van biometrische gegevens in documenten en op een goede informatievoorziening via internet om burgers te wijzen op hoe zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van identiteitsfraude. Bijzonder zijn de reparatoire maatregelen ten behoeve van slachtoffers in de Verenigde Staten, waaronder de verklaring van onschuld in geval een identiteitsfraudeur op naam van een ander delicten pleegt.

Dit betekent niet dat geconcludeerd kan worden dat deze maatregelen ook effectief zijn. Het scala aan maatregelen laat vooralsnog een fragmentarisch beeld zien met als mogelijk neveneffect het gevaar dat genomen maatregelen identiteitsfraude in de hand kunnen werken. Het is dan ook noodzaak vorm te geven aan een *structureel en samenhangend* beleid ter bestrijding van identiteitsfraude. Uit de inventarisatie van maatregelen blijkt dat zo'n structureel en samenhangend beleid zowel preventieve en reparatoire als repressieve elementen bevat. Een beleid dat bovendien internationaal c.q. globaal georiënteerd is en samenwerking behelst tussen de relevante stakeholders. Daarbij dient bij de preventie, omdat identiteit in het kader van identiteitsfraude een administratief of bureaucratisch karakter heeft, niet alleen gewezen te worden op de verantwoordelijkheid van de consument om zorgvuldig met zijn of haar identiteitsgegevens om te gaan, maar ook op de verantwoordelijkheid van overheid en particuliere sector om identiteitsgegevens te beveiligen en methoden van verificatie en authenticatie te verbeteren, waarbij privacy voldoende wordt gewaarborgd.

Ad 4) Verhouding gebruikte begrippen

Deze vraag is wellicht de belangrijkste vraag in deze categorie. Ten behoeve van een antwoord op deze vraag hebben wij een kader voor analyse geformuleerd. Dit kader bestaat uit de, ons inziens, cruciale of doorslaggevende kenmerken van het begrip identiteitsfraude, te weten: (I) 'persoon', (II) 'identificatiemiddel', (III) 'identiteit', (IV) 'handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen', (V) 'vervolggedragingen' en (VI) 'de horizontale of verticale verhouding'. Steeds zijn de bevindingen per omschrijving van identiteitsfraude of verschijningsvormen ervan per land geschematiseerd in een matrix. Uiteindelijk leidde dat tot een algemene landenmatrix. Het beeld dat daaruit naar voren kwam is dat de omschrijvingen van het begrip identiteitsfraude in de diverse landen meer overeenkomsten vertoonden dan verschillen.

I. Met betrekking tot 'persoon' kan worden vastgesteld dat niet in alle definities verwezen wordt naar een persoon, maar als dat wel gebeurt, dan kan dit zowel een natuurlijke als een rechtspersoon zijn. Over het algemeen is het wel zo dat van identiteitsfraude pas sprake is, indien identificatiemiddelen onvrijwillig zijn verkregen. Het manipuleren van de eigen gegevens valt niet onder identiteitsfraude. Het creëren van een fictieve identiteit valt daar in de meeste omschrijvingen wel onder.

II. Met betrekking tot 'identificatiemiddelen' (gegevens, documenten en andere gegevensdragers) is de algemene conclusie dat het soort middel per land verschilt. Echter,

wanneer de middelen nader worden gespecificeerd heeft dit vaak slechts een illustratieve rol. De definities geven daarmee aan dat het bij identiteitsfraude gaat om fraude met identificatiemiddelen.

III. Identiteit zelf, als een van de constituerende elementen van het begrip, wordt vrijwel nergens expliciet genoemd of omschreven. Het lijkt er op dat er een impliciete veronderstelling is wat dit begrip betekent in de context van identiteitsfraude. Ook onduidelijk is gebleven of bijvoorbeeld ‘valse hoedanigheid’ als valse identiteit wordt aangemerkt. Daarnaast is echter wel de conclusie dat identiteit in de diverse omschrijvingen veelal context bepaald is. Hiermee wordt bedoeld dat de gebruikte identifiers (de middelen waarmee iemand door een ander wordt geïdentificeerd als uniek persoon binnen een groep) een aanwijzing vormen over de ‘omvang’ van iemands identiteit.

IV. Wat betreft handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen kan worden geconcludeerd dat de definities een onderscheid maken tussen het verkrijgen, bezitten, creëren en toe-eigenen van identificatiemiddelen en het gebruik van deze middelen voor een ander doel. Deze handelingen zijn vrijwel in alle definities omschreven als onrechtmatige handelingen. Ook zijn het in het algemeen opzettelijke handelingen.

V. Dat deze handelingen ook betrekking hebben op het gebruik van de middelen, geeft aan dat de meeste definities van identiteitsfraude naast de initiële fase ook uitgaan van een vervolgfase. Identiteitsfraude wordt steeds gezien als een middel tot een wederrechtelijke vervolggedraging. Dit komt naar voren in het gegeven dat de definities uitgaan van het feit dat er ofwel sprake moet zijn van de intentie tot het begaan van andere delicten, waartoe frauduleus verkregen identificatiemiddelen middelen zijn of dat een delict daadwerkelijk wordt begaan. Het enkele bezit van valse identificatiemiddelen wordt in geen van de omschrijvingen aangemerkt als identiteitsfraude.

VI. Ten slotte, de meeste definities van identiteitsfraude kunnen zowel in horizontale als verticale relaties worden gesitueerd. Echter, gelet op de context waarin veel van de definities zijn geformuleerd ligt de nadruk op de horizontale verhouding.

De beantwoording van deze vier onderzoeksvragen leidde uiteindelijk tot een methode van afbakening op basis waarvan een werkdefinitie van identiteitsfraude is geformuleerd. In de werkdefinitie zijn drie items opgenomen die ons inziens kenmerkend zijn voor een omschrijving van identiteitsfraude: identificatiemiddelen, handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen en vervolggedragingen. Het item persoon, alsmede het item betreffende de horizontale of verticale verhouding werd niet geacht een wezenlijk onderdeel te zijn van de werkdefinitie. Het item identiteit is niet opgenomen in de werkdefinitie omdat een algemene uitspraak over identiteit niet gedaan kan worden nu de betekenis ervan contextafhankelijk is.

Wat betreft ‘identificatiemiddelen’ luidt de conclusie dat het benoemen van het soort middel niet relevant is voor de algemene begripsvorming maar wel voor de ontwikkeling van beleid. Wat betreft ‘handelingen met betrekking tot identificatiemiddelen’ geldt dat het opnemen ervan in een omschrijving bijdraagt aan de afbakening van het begrip. Deze handelingen zijn over het algemeen opzettelijk en wederrechtelijk. Echter, de wijze van het soort handeling (verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren) hoeft niet nader te worden gespecificeerd. Ten slotte, wat betreft ‘vervolggedragingen’ geldt dat identiteits-

fraude bestaat uit wederrechtelijke vervolggedragingen of althans uit de intentie deze te begaan.

De definitie is gegoten in de vorm van een stroomschema en bestaat uit kenmerken die door de onderzoekers, op basis van de analyse van de literatuur omtrent het begrip identiteitsfraude, noodzakelijk, facultatief dan wel alternatief worden geacht. Het is een werkbare afbakening van het begrip identiteitsfraude, gelet op nationaal en internationaal gehanteerde begrippen. Het luidt:-

Identiteitsfraude is het opzettelijk (en) (wederrechtelijk of zonder toestemming) verkrijgen, toe-eigenen, bezitten of creëren van valse identificatiemiddelen en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging of: met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

Tegen de achtergrond van deze definitie konden de onderzoeksvragen uit de tweede categorie worden beantwoord. Deze categorie van vragen heeft betrekking op de strafbaarheid van identiteitsfraude. Drie vragen stonden centraal:-

5. Wat is de verhouding van gebruikte begrippen tot bestaande, aan identiteitsfraude gerelateerde delictsomschrijvingen? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten?
6. Wat zijn de kenmerken die identiteitsfraude uniek maken in vergelijking met bestaande, aan identiteitsfraude gerelateerde delicten?
7. In hoeverre bestaan er lacunes in de bestaande delictsomschrijvingen waardoor deze ontoereikend zijn voor de strafrechtelijke handhaving?

Ad 5) Verhouding begrippen en delicten: verschillen en overeenkomsten

Ten einde deze vraag te beantwoorden zijn zeventien Nederlandse delictsomschrijvingen geanalyseerd. Steeds is vervolgens gekeken in hoeverre de delictsomschrijvingen de items bevatten, waarmee we de begrippen in de diverse landen hebben geanalyseerd.

De algemene conclusie is dat de elementen van identiteitsfraude grotendeels overeenkomen met de besproken delictsomschrijvingen. Zo komen alle identificatiemiddelen (documenten, gegevens, en andere gegevensdragers), die relevant zijn voor identiteitsfraude terug in het geheel van relevante delictsomschrijvingen. Ook blijkt dat de handelingen (verkrijgen, toe-eigenen, bezitten en creëren) ten aanzien van identificatiemiddelen worden gedekt door de bestaande Nederlandse delictsomschrijvingen. Verder wordt het begaan van een wederrechtelijke vervolggedraging met behulp van valse identificatiemiddelen, bestreken door tal van bestaande delictsomschrijvingen. Ook is de strafrechtelijke bestrijding van de *intentie* om met valse identificatiemiddelen een wederrechtelijke vervolggedraging mogelijk op basis van de valsheidsdelicten en als voorbereiding van zeer ernstige delicten.

Soms is in vergelijking met de bestaande delictsomschrijvingen, de werkdefinitie beperkter geformuleerd. Zo wordt naast de in de werkdefinitie genoemde handelingen, ook het 'overdragen' in verband met identificatiemiddelen genoemd en kan het creëren van een vals identificatiemiddel ook bestaan uit een nalaten. Sommige strafbepalingen ten aanzien van het reisdocument stellen niet de eis van opzettelijk, maar van culpoos bezit en onder bepaalde voorwaarden is zelfs dát niet nodig. Ons lijken deze beperkingen van de werkdefinitie voor de bestrijding van identiteitsfraude niet problematisch. Om toch zo veel mogelijk bestaande relevante delictsomschrijvingen onder het begrip

identiteitsfraude te laten vallen, kan een alternatieve definitie worden geformuleerd. Dit kan worden gezien als een werkbare afbakening van identiteitsfraude, *gelet op bestaande delictsomschrijvingen*. Deze luidt:

Identiteitsfraude is een handelen of nalaten, bestaande uit het verkrijgen, toe-eigenen, bezitten, overdragen of creëren van valse identificatiemiddelen, en het daarmee begaan van een wederrechtelijke gedraging, of: met de intentie om daarmee een wederrechtelijke gedraging te begaan.

Hierbij wordt wel opgemerkt dat identiteitsfraude te ruim is geformuleerd voor de strafrechtelijke bestrijding van *rechtmatig* verkregen (valse) identificatiemiddelen, indien er slechts de intentie is om daarmee iets wederrechtelijks te doen.

Tenslotte, in vergelijking met de bestaande delictsomschrijvingen is de werkdefinitie ruimer geformuleerd voor zover het gaat om de wederrechtelijke vervolggedraging. In dit verband verdienen de delictsomschrijvingen van actieve en passieve fraude alsmede oplichting aandacht, omdat zij bijzonder voorwaarden stellen aan de wederrechtelijke vervolggedraging, waardoor deze bepalingen een beperktere strekking hebben dan de werkdefinitie.

Ad 6) Unieke kenmerken

Identiteitsfraude kent drie unieke kenmerken. Het eerste kenmerk is dat het gaat om fraude met identificatiemiddelen. Het gaat om het verkrijgen, toe-eigenen, creëren, bezitten of overdragen van deze middelen en vervolgens het frauduleus gebruik van deze middelen. Het tweede kenmerk is dat in één omschrijving aangegeven kan worden waar het om gaat. Het derde kenmerk, ten slotte, is dat identiteitsfraude in algemene bewoordingen het ongewenste vervolggedrag als een wederrechtelijke gedraging formuleert.

Ad 7) Lacunes

Er ligt een lacune in de delictsomschrijvingen van oplichting en actieve en passieve fraude voor wat betreft het gebruik van valse identificatiegegevens binnen horizontale verhoudingen, meer specifiek het leveren van diensten. Het oplichtingsdelict stelt namelijk niet als vervolggedraging strafbaar het bewegen tot het leveren van *diensten*. Bij de zogenaamde actieve en passieve fraudebepalingen is het onduidelijk in hoeverre fraude met identificatiegegevens teneinde een ‘verstrekking of tegemoetkoming’ te verkrijgen, alle horizontale (contractuele) verhoudingen omvat. Hierdoor is het mogelijk dat de strafrechtelijke bestrijding van identiteitsfraude ontoereikend is op het gebied van horizontale verhoudingen. Het is zeker ontoereikend op het terrein van de levering van diensten.

* * *

Gelet op het structurele karakter van het probleem identiteitsfraude, moeten er (rechts-) politieke keuzes worden gemaakt. Keuzes die niet aan de onderzoekers van dit rapport zijn, maar die genomen moeten worden in de gebruikelijke politieke en maatschappelijke fora. Dit betekent dat men bij het maken van deze keuzes gebonden is aan de rechtstatelijke eisen, zoals het recht op privacy en meer in het bijzonder aan de eisen van de strafrechtelijke en strafvorderlijke legaliteit, zoals het *lex certa* beginsel, en de gedachte van het strafrecht als *ultimum remedium*.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Wetenschappelijke literatuur

- Australasian Centre for Policing Research ACPR (2006) "Standardisation of definitions of identity crime terms: A step towards consistency", *Report Series*. Jrg. 145, nr. 3.
- Beelen, N. (2005), "Fraude", *Het verzekeringsarchief*, jrg. 3.
- Berg, S. (2003), *Identity theft: Business Victimization*, <http://www.sparsa.org/research/IDTheft.pdf> (laatst geraadpleegd op 3 juni 2007).
- Binder, R. & Gill, M. (2005), "Identity Theft and Fraud: Learning From the USA", *Perpetuity Research & Consultancy International Ltd.*, te vinden op: www.perpetuitygroup.com (laatst geraadpleegd op 25 mei 2007).
- Brenner, S.W., (2004), "U.S. Cybercrime Law: Defining Offenses", *Information Systems Frontiers*, Volume 6, Number 2, pp. 115-132.
- Cabinet Office, (2002) *Identity Fraud: A Study*.
- Cheney, J. S. (2005), "Do Definitions Still Matter? Discussion Paper Payment Cards Center", *Federal Reserve Bank of Philadelphia*.
- Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (red. 2006), "Strafrecht", *Tekst en Commentaar*, Deventer, Kluwer.
- Davies, S. (2006), "A Case of Mistaken Identity", *Significance*, Volume 3, Number 3, pp.114-117.
- Denolf, J. (ed. 2005), *Identiteitsfraude, Misdrif van de toekomst?*, Brussel, Politeia.
- Duthler, A.W. (2004), "Digitale identiteit en pseudonieme digitale certificaten", *ITeR*, nr. 66, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- FBI (2006), "Financial Crimes Report To The Public", May 2005.
- FTC (2007), Rapport van de Identity Theft Data Clearing House over 2006: "Identity Theft Victim Complaint Data", te vinden op: <http://www.ftc.gov/bcp/edu/microsites/idtheft/reference-desk/state-data.html> (laatst geraadpleegd 10 juli 2007)
- Gill, M. et al., (2006), "The Fight Against Identity Fraud: A Brief Study of the EU, the UK, France, Germany, and the Netherlands", *Perpetuity Research & Consultancy International Ltd.*, te vinden op: www.perpetuitygroup.com (laatst geraadpleegd op 25 mei 2007).
- Gordon, G.R. & Willox, N.A. (2003), *Identity Fraud: A Critical National and Global Threat*, *Economic Crime Institute and LexisNexis*, te vinden op <http://www.lexisnexis.com/presscenter/hottopics/ECIRReportFINAL.pdf> (laatst geraadpleegd 4 juni 2007).
- Grijpink, J.H.A.M. (2006), "Identiteitsfraude en overheid", in: *Identiteitsfraude, Justitiële verkenningen*, jrg. 32 nr. 7, Boom Juridische uitgevers, WODC, pp. 37-57.
- Grijpink, J.H.A.M. (2003), "Identiteitsfraude als uitdaging voor de rechtstaat", *Privacy en Informatie*, jrg. 6, nr. 4, p. 148-153.
- Grijpink, J.H.A.M. (2002), *Informatiestrategie voor ketensamenwerking, keteninformatisering als visie, resultaat en methode, Speciaal thema: persoonsherkenning en identiteitscontrole*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Hinde (2005), "Identity Theft & Fraud", *Computer Fraud & Security*, Volume 2005, nr. 6, 1 juni 2005, pp. 18-20.
- The Identity Theft and Assumption Deterrence Act (1999), *International Review of Law Computers & Technology*, jrg.13, nr. 2, p.183-192.

- Koops, B.J. & Leenes, R. (1998), "ID Theft, ID Fraud and/or ID-related Crime, Definitions matter", *Datenschutz und Datensicherheit*, jrg. 2, nr. 6, p. 22.
- D. Lacey & S. Cuganesan (2004), "The Role of identity Theft Response: The Organization – Individual Victim Dynamic", *The Journal of Consumer Affairs*, jrg. 38, nr. 2, p. 244-261.
- Law Commission (2002), Report *Fraud*, Cm 5560 LawCom, nr. 276.
- Leenes, R.E., Koops, B.J., Delaitre, S., Meints, M., Maghiros, I., Graux, H., Rost, M., Zuccato, A., Nikova, S., Clauss, S., Andronikou, V., Kursawe, K., Geradts, Z., (2006), ID-related Crime: Towards a Common Ground for Interdisciplinary Research, Fidis Deliverable D 5.2b, <http://www.fidis.net/fidis-del/period-2-20052006/#c996> (laatst geraadpleegd op 18 juni 2007).
- London School of Economics and Political Science (2005), *The Identity Project – An assessment of the UK Identity Cards Bill and Its Implications*, LSE/London.
- LoPucki L.M. (2001), "Human Identification Theory and the Identity Theft Problem", *Texas Law Review*, jrg. 80, pp. 89-135.
- Marbus, R.P.C. (2006), "Identiteit op internet: vrij spel?", *Privacy & Informatie*, jrg.9, nr.4, p. 169-174.
- Meulen, N. van der (2006), "The Challenge of Countering Identity Theft: Recent Developments in the United States, the United Kingdom, and the European Union", *International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT)*, Report Commissioned by the National Infrastructure Cyber Crime program (NICC).
- Newman, G.R. & McNally, M.M. (2005), *Identity Theft Literature Review*, te vinden op <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/210459.pdf> (laatst geraadpleegd op 4 juni 2007).
- Neut, J.L. van der & Wedzinga, W.(1998), "Dineren in valse hoedanigheid", *Advocatenblad* nr. 8, p. 433-434.
- Noyon, T.J.& Langemeijer, G.E, *Het Wetboek van Strafrecht*, bewerkt door J. Remmelink (2000),Gouda Quint Deventer
- Pacifici, I. & Guthrie, C. (2006), "Identity theft: An Annotated Bibliography of Federal, State Consumer and News Resources, Updated on September 17, 2006, te vinden op <http://www.llrx.com/features/idtheft.htm> (laatst geraadpleegd op 4 juni 2007).
- Pastriskos, C.(2004), Identity Theft Statutes, Which will protect Americans the most? in: *Albany Law Review* 2003-2004, juni 2004, p. 1137-1157.
- Paul, S.R. (2006), Features - Identity Theft: Outline of Federal Statutes and Bibliography of Select Resources, gepubliceerd op 7 februari 2006, <http://www.llrx.com/features/idtheftguide.htm>. (laatst geraadpleegd op 4 juni 2007)
- Perl, M.W. (2003), "It's not always about the money: Why the State Identity Theft Laws fail to adequately address Criminal Record Identity Theft", *The Journal of Criminal law & Criminology*, jrg. 94. nr. 1, p. 169-208.
- The President's Identity Theft Task Force (2007), *Combating Identity Theft, A Strategic Plan*, April 2007, te vinden op www.idtheft.gov/reports/StrategicPlan.pdf (laatst geraadpleegd op: 19 juli 2007).
- PRIME, *Privacy and Identity Management for Europe*, White Paper, edited by Marit Hansen and Henry Krasemann, D 15.1.d, 18 juli 2005, te vinden op https://www.prime-project.eu/prime_products/whitepaper/PRIME-Whitepaper-V1.pdf (laatst geraadpleegd op 4 juni 2006).
- Prins, J.E.J. (2005), "Heeft u uw identiteit al verzekerd?", *Netkwesties*, Magazine over maatschappij en internet, 2 november 2005, <http://www.netkwesties.nl/editie135/column1.html>. (laatst geraadpleegd op 4 juni 2007).
- Prins, J.E.J. (2006), "Variaties op een thema: van paspoort- naar identiteitsfraude", *Nederlands Juristenblad*, jrg. 81, nr. 1, p. 9-14.

- Prins, C. (2006), “When personal data, behavior and virtual identities become a commodity, Would a property rights approach matter?”, *Script-ed*, jrg. 3, nr. 4, te vinden op <http://www.law.ed.ac.uk/ahrc/script-ed/vol3-4/prins.asp>. (laatst geraadpleegd op 4 juni 2007).
- Rapport Identiteitsfraude en (reis-) documenten van de Koninklijke Marechaussee (niet-dossierstuk, 2003–2004, Just 0301252, Tweede Kamer).
- Rapportage Handhaving SVB 2005, Den Haag, 2006, p. 18.
- Sackers, H.J.B. & Mevis, P.A.M. (red. 2000), *Fraudedelicten*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink.
- Saunders, K.M. & Zucker, B.(1999) “Counteracting Identity Fraud in the Information Age: The Identity Theft and Assumption Deterrence Act, *International Review of Law Computers & Technology*, Vol. 13, No. 2, p.183-192.
- Smith, M.S., “Identity Theft: The Internet Connection”, *Congressional Research Service*, te vinden op: <http://fpc.state.gov/documents/organization/> (laatst geraadpleegd 10 juli 2007)
- Solove, D.J. (2003). “Identity Theft, Privacy, and the Architecture of Vulnerability”, *Hastings Law Journal*, jrg. 54, p.1-46, te vinden op http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=416740. (laatst geraadpleegd op 4 juni 2007).
- Sietsma, K.J.H.H. (1997), “Screenen en systematische beoordeling van nieuwe zakenrelaties”, in: H. de Doelder en A.B. Hoogenboom, *Witteboordencriminaliteit in Nederland*, Gouda Quint Deventer, pp. 85-92.
- Synovate, Federal Trade Commission- *Identity theft survey report*, 2003.
- Taeymans, M.(2005), *Identiteit en diefstal van identiteit: een juridische duiding*, Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, FOD Justitie.
- Taeymans, M. (2006), *Identiteitsfraude, Een beleidsmatige aanpak*, Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, FOD Justitie.
- Vedder, A., Wees, L. van der, Koops, B.J.& Hert, P. de (2007), “Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21e eeuw”, *Rathenau Instituut*, Studie 49.
- Verheul, J.M. (1989), *Fraude en misbruik in de sociale zekerheid: aspecten van strafrechtelijke handhaving*, Deventer, Kluwer.
- Vliet, A. van, Knopjes, A. & Broekhaar, J.M.J.(red. 1995), *Identiteitsvervalsing*. 's-Gravenhage, VUGA.
- Wedzinga, W.& Stamhuis, E.F. (1995), “Concentratie strafbaarstelling fraude”, *DD 25*, afl. 7, p. 728.
- WODC (2006), “Identiteitsfraude”, *Justitiële Verkenningen*, 2006/07.

Niet-wetenschappelijke literatuur

- Security.nl 11 januari 2006: *Vakantieparadijs Atlantis gehackt door identiteitsdieven*, van http://www.security.nl/article/12677/1/Vakantieparadijs_Atlantis_gehackt_door_identiteitsdieven.html (laatst geraadpleegd op 30 mei 2007).
- CIFAS, *Case histories*, http://www.cifas.org.uk/identity_fraud_case_histories.asp (laatst geraadpleegd op 30 maart 2007)..
- CIFAS, *Fraud and financial crime glossary*, http://www.cifas.org.uk/fraud_glossary.asp#Identity_Fraud, (laatst geraadpleegd op 9 mei 2007)
- CIFAS, *2005 Fraud Trends*, http://www.cifas.org.uk/press_20060130.asp (laatst geraadpleegd op 30 maart 2007).
- CIFAS, *What is CIFAS?*, http://www.cifas.org.uk/what_is_cifas.asp (laatst geraadpleegd op 9 mei 2007).

- Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (2006), Implementation of the Bangkok Declaration on Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice, [http://www.unodc.org/pdf/crime/session16th/E_CN15_2007_CRP1\(E\).pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/session16th/E_CN15_2007_CRP1(E).pdf). (laatst geraadpleegd op 17 mei 2007).
- Home Office (2006), *Identity fraud puts a massive hole in British pockets*, 2007, <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/news/identity-fraud-rises?version=2>. (laatst geraadpleegd op 9 mei).
- Home Office Identity Fraud Steering Committee (2006), *What is identity theft?*, <http://www.identitytheft.org.uk/index.htm> (laatst geraadpleegd op 9 mei).
- Hugo Vandenberghe (2006), *De oplichting met bankkaarten*, www.hugovandenberghe.be/detail.php?nummer=559 (laatst geraadpleegd op 2 maart 2007).
- Identity Theft Statutes: <http://www.ncsl.org/programs/lis/privacy/idt-statutes.htm>. (laatst geraadpleegd op 6 juli 2007).
- *Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004*: Goedgekeurd door de Ministerraad 30 maart 2004. <http://www.dsb-spc.be/productie/fileadmin/uploads/publ32nl.pdf> (laatst geraadpleegd op 17 mei 2007).
- Le Forum des droit sur l'internet (2005), *Rapport, Le projet de carte nationale d'identité électronique*, <http://www.foruminternet.org/publications/lire.phtml?id=914> (laatst geraadpleegd op 9 april 2007).
- Ministère de l'Intérieur (2005), *Lutte contre la fraude à l'identité*, http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_1_interieur/le_ministre/interventions/villepin/2-03-2005-fraude-identite/view (laatst geraadpleegd op 9 april 2007).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Fraude in Beeld*, Den Haag 2007.
- Nederlandse Vereniging van Banken, *Veilig Betalen en Bankieren*, <http://www.veiligbankieren.nl> (laatst geraadpleegd op 29 mei 2007).
- Nederlandse Vereniging van Banken, *Identiteitsfraude*, <http://www.veiligbankieren.nl/index.php?p=16695#Identiteitsfraude> (laatst geraadpleegd op 29 mei 2007).
- Nota van Toelichting op het Tijdelijk Besluit gebruik soft-nummer experimenten informatietechnologie zorg, Stb. 2005, 566, p. 4.
- Putting an End to Account-Hijacking Identity Theft (2004), *Federal Deposit Insurance Corporation*.
- Senate (2005), *Vragen en antwoorden Belgische Senaat*, 2007, <http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=50344709&LANG=nl> (laatst geraadpleegd op 17 mei 2007).
- The EU Fraud Prevention Export Group, Preventing payment fraud in Europe, http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/card-fraud_en.htm (laatst geraadpleegd op 5 juni 2007).
- The EU Fraud Prevention Export Group, Preventing payment fraud in Europe, http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/identity-theft_en.htm (laatst geraadpleegd op 20 maart 2007).
- The EU Fraud Prevention Export Group, Preventing payment fraud in Europe, http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/index_en.htm (laatst geraadpleegd op 20 maart 2007).
- Toezicht, een uitgave van het Bureau Financieel Toezicht, Tweede jaargang nr. 3, december 2006, te vinden op <http://www.dmbh.nl/pdf/bft%20toezicht%203-2006.pdf> (laatst geraadpleegd op 24 juni 2007).

- U.S. Department of Justice, (2006) *A National Strategy to Combat Identity Theft*, te vinden op: <http://www.cops.usdoj.gov/mime/open.pdf?Item=1732> (laatst geraadpleegd op 19 juli 2007).
- United States General Accounting Office (2002), *Identity theft: Greater awareness and use of existing data are needed*, <http://www.gao.gov/new.items/d02766.pdf> (laatst geraadpleegd op 2 juni 2007).
- Westerink, H., “Bestrijding van mensensmokkel om migratie te beheersen”, in: *De Fabel van de illegaal* 59, zomer 2003, te vinden op <http://www.gebladerte.nl/10948f59.htm> (laatst geraadpleegd 29 juni 2007).
- Wikipedia (2007), *Identiteitsfraude*, <http://nl.wikipedia.org/wiki/Identiteitsfraude> (laatst geraadpleegd op 27 mei 2007).
- Willox, N.A. & T.M. Regan (2005), “Unmasking Terrorist Identity Fraud”, *USA Today*, September 2005, p. 24-26.
- http://www.zakboekenpolitie.com/actualiteiten/fraude/actua_fraude_begin.htm (laatst geraadpleegd op 3 juni 2007).

GERAADPLEEGDE JURISPRUDENTIE

Actieve fraude

- Rechtbank Haarlem, 28 november 2005, LJN-nummer AU 7225.
- Rechtbank Alkmaar, 29 november 2005, LJN-nummer AZ0791.

Belaging

- Rechtbank Zutphen, 13 juli 2004 (CU2night), LJN-nummer [AQ1722](#).

Oplichting

- Hoge Raad 1 november 1920, NJ 1920, p. 1215.
- Hoge Raad 24 juli 1936, NJ 1937, 80.
- Hoge Raad 14 oktober 1940 (gevangenisvoedsel), NJ 1941, 87.
- Hoge Raad 5 januari 1982, NJ 1982, 232.
- Hoge Raad 18 september 1978 (voordoen alsof toereikend tegoed), NJ 1978, 658.
- Hoge Raad 1 februari 1983 (zich voordoen als bonafide huurder van een auto), NJ 1983, 470.
- Hoge Raad, 28 januari 1992, NJ 1993, 363.
- Hoge Raad 4 februari 1997 (ongedekte cheques), NJ 1997, 410.
- Hoge Raad, 10 februari 1998 (eetpiraat), NJ 1998, 497.
- Hoge Raad 13 november 2001, NJ 2002, 262 (alweer bonafide huurder)
- Hoge Raad 5 november 2002 (hotelkamer), NJ 2003, 232.
- Rechtbank Amsterdam, 15 juli 2004 (Nigeriaanse Advance Fee Fraude), LJN-nummer AQ1745.
- Rechtbank Groningen, 23 februari 2006, LJN-nummer [AV2491](#).
- Rechtbank Dordrecht, 27 februari 2007 (marktplaats oplichting), LJN-nummer [AZ9390](#).

Heling

- Hoge Raad, 27 april 2004 (blanco paspoorten), NJ 2004, 494.

Mensensmokkel

- Rechtbank Haarlem, 28 november 2005, LJN-nummer AU7133
- Rechtbank Haarlem, 30 november 2005, LJN-nummer AU7214.
- Rechtbank Haarlem, 24 november 2006, LJN-nummer AZ3472.

Pinpasfraude

- Hoge Raad, 19 november 1991 (oplichting bank), NJ 1992, 124.
- Hoge Raad, 8 december 1992 (diefstal met behulp van een valse sleutel), NJ 1993, 323.
- Hoge Raad, 7 oktober 2003 (diefstal met behulp van een valse sleutel), NJ 2004, 63.
- Hoge Raad, 19 april 2005 (betaling met pincode), LJN-nummer [AS9237](#).

Valsheid in geschrift

- Rechtbank 's-Gravenhage, 27 september 2002 (valse factuurenstaten), LJN-nummer AE8210

Valse betaalpas

- Rechtbank Breda, 4 februari 2004 (poging plaats en skimapparaat), NJ 2004, 156.

Vreemdelingenrecht

- Hoge Raad, 11 november 2005 (geen rechtsgevolgen aan KB), LJN-nummer AT7542
- Hoge Raad, 30 juni 2006 (Joegoslavische vluchteling), LJN-nummer AV0054.

Witwassen

- Hof 's-Gravenhage, 11 februari 2000 (witwassen, drugs, verkrachting, valse id-middelen), LJN-nummer AE0019.
- Rechtbank Haarlem, 27 maart 2007 (oplichting en gewoontewitwassen), LJN-nummer BA1920.

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Administratieve identiteit: door een administratie gebruikte kenmerken van een persoon, om die te kunnen identificeren. Deze kenmerken hoeven geen direct verband te houden met de fysieke of biografische kenmerken van een persoon. Het kan ook uit abstractere kenmerken bestaan, veelal bestaande uit nummers of codes.

Authenticatie: het vaststellen of een persoon daadwerkelijk is, wie hij of zij beweert te zijn. Daarvoor wordt de door de persoon opgegeven identiteit vergeleken met voorhanden zijnde identificatiemiddelen.

Autorisatie: Na authenticatie kan autorisatie plaatsvinden: het vaststellen welke gevolgen aan de authenticatie worden verbonden, bijvoorbeeld toegang tot een computer, het geven van niet-publieke informatie, het afgeven van een document etc.

Breeder document: een vals document, zoals een geboortecertificaat, rijbewijs of paspoort, wordt gebruikt als identificatiemiddel om de authenticatie bij de aanvraag van een volgend document te manipuleren. Hierdoor kunnen op basis van één onwaar document, vele andere documenten worden verkregen, waaraan verschillende autorisaties kunnen zijn verbonden.

Bureaucratische identiteit: zie administratieve identiteit.

Culpoos delict: delict waarbij een bepaalde mate van schuld in de delictomschrijving is opgenomen (en dus ten laste gelegd en bewezen moet worden).

Doleus delict: delict waarbij een bepaalde mate van opzet in de delictomschrijving is opgenomen (en dus ten laste gelegd en bewezen moet worden).

Formeel functionele identiteit: aan personen toegekende identiteitskenmerken om functioneel onderscheid tussen hen te maken ten behoeve van bijvoorbeeld het vaststellen van rechten en plichten. Zie ook administratieve of bureaucratische identiteit.

Identificerend: identificatiemiddel dat het mogelijk maakt om iemand als uniek persoon in een groep aan te wijzen.

Keystroke-logging: het aftappen van toetsaanslagen, door plaatsing van een apparaatje of door speciale software.

Opzet: een op bepaald handelen of nalaten of op een bepaald doel gerichte wil (willens en wetens).

Pharming: misleiden van internetgebruikers door hun verkeer met een bepaalde server ongemerkt om te leiden naar een andere server, bijvoorbeeld door het bouwen van een "nep-website".

Phishing: het onder valse voorwendselen ontfutselen van iemands persoonlijke gegevens. Vooral in internet-context: bijvoorbeeld via een mail die van een bank afkomstig lijkt te zijn vragen om inloggegevens en codes voor internetbankieren.

RFID: Radio Frequency Identification, technologie om van een afstand informatie te lezen van en/of op te slaan op hele kleine chips die op of in objecten zitten.

Skimming: het op onrechtmatige wijze bemachtigen en kopiëren van pinpas- of creditcardgegevens, in het bijzonder door het plaatsen van apparatuur of software.

IP Spoofing: techniek om ongeautoriseerde toegang te verkrijgen tot een computer via diens IP stack. De techniek is gebaseerd op het vervalsen van de identiteit van een andere computer en is bijzonder effectief als de gefingeerde identiteit die is van een entiteit die de aangevallen computer vertrouwt.

Spyware: computerprogramma's (of delen daarvan) die informatie vergaren over een computergebruiker en deze doorsturen naar een externe partij. Vaak wordt spyware zonder dat de gebruiker daarvan op de hoogte is op de harde schijf van zijn of haar computer gezet, bijvoorbeeld bij het downloaden van bestanden van het internet.

Voorwaardelijk opzet: gradatie van opzet, bestaande uit het bewust de aanmerkelijke kans aanvaarden

Vals: niet conform de waarheid, in dit rapport veelal gebruikt in verband met identiteit en identificatiemiddel.

Bijlage

SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Voorzitter

Dr. N. Rozemond

Vrije Universiteit Amsterdam, Afdeling Strafrecht
en Criminologie

Leden

Dr. F.W. Beijaard

Ministerie van Justitie, WODC

Mr. Drs. C.C.M. van Deudekom

Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving

Mr. E.M.A.F. Vos

Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Den

Haag

Mr. N. Visscher

Ministerie van Justitie, Directie Rechtshandhaving
& Criminaliteitsbestrijding