

Organisatieonderdeel Project IGTV / NVIK

Contactpersoon A.Goewie
Functie Informatiemakelaar
Eenheid Midden-Nederland
Bezoekadres Hanzelaan 95, Gebouw 45
8017JE Zwolle
Telefoon 088 6625306 / 311
E-mail mailboxNVIK@klpd.politie.nl
Internet www.politie.nl

Datum 7 april 2014

Status Definitief

Blad 1/7

RAPPORT

Legale identiteitswisselingen in de Balkan en Oost-Europa

A. Goewie

“Een **identiteit** is een verzameling eigenschappen waarmee een individu zich onderscheidt van anderen.” (Bijlage kabinetsvisie aanpak van identiteitsfraude, 2013)

Identiteitswisselingen

Verschillende landen in de Balkan en Oost-Europa bieden hun onderdanen de mogelijkheid om legaal en op eenvoudige wijze de eigen voor- en achternaam te laten wijzigen. Na identiteitswisseling ontvangt men echte, eigen, geldige en gekwalificeerde (EEGG) identiteitsdocumenten op de nieuwe naam. Slechts het **persoonsnummer** en de **geboortedatum** blijven op de verschillende identiteitsdocumenten gelijk. Uitzonderingsgevallen hierop zijn bekend, zoals het wijzigen van een persoonsnummer naar aanleiding van de overgang naar een biometrisch paspoort (Albanië, 2007).

De landen waar legale identiteitswisseling mogelijk is

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| • Roemenië | • Servië |
| • Montenegro | • Albanië |
| • Kroatië | • Georgië (visumplichtig) |
| • Bosnië-Herzegovina | • Kosovo (visumplichtig) |
| • Macedonië | • Oekraïne (visumplichtig) |

Het is niet uit te sluiten dat het ook in andere landen mogelijk is om legaal en op eenvoudige wijze van identiteit te wisselen.

Juridisch kader

Volgens de geldende wet- en regelgeving binnen de genoemde landen is het hun onderdanen toegestaan om meerdere malen legaal van identiteit te wisselen.

Volgens het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer kunnen diplomatieke posten van lidstaten zich niet mengen in de lokale wet- en regelgeving en zal er dus, in het kader van de bestrijding van misbruik, fraude, illegaliteit en criminaliteit, voorlopig nationaal gehandeld moeten worden.

Gevolgen voor Nederland

Door de identiteitswisselingen is het niet eenvoudig om meerdere legale identiteiten te koppelen aan één uniek persoon.

De reis

Vreemdelingen die niet-visumplichtig zijn, stuiten op weinig barrières wanneer zij naar Nederland reizen.

Van visumplichtige vreemdelingen die al eerder een visum hebben aangevraagd, zou een eventuele identiteitswisseling moeten blijken wanneer zij opnieuw een visumaanvraag doen. In de praktijk blijkt dit echter niet het geval te zijn¹.

Kortom: vreemdelingen, visumplichtig of niet, kunnen onder een nieuwe identiteit naar Nederland reizen zonder dat wordt onderkend dat er sprake is van identiteitswisseling.

In Nederland

Eenmaal in Nederland hebben Europese onderdanen (EU'ers) in basis rechtmatig verblijf². Door van identiteit te wisselen kunnen criminele, gezochte en ongewenstverklaarde³ EU'ers relatieve anonimiteit creëren en onder hun nieuwe identiteit(en) in Nederland verblijven, een nieuw Burgerservicenummer (BSN) aanvragen en eventueel een beroep doen op het socialezekerheidsrecht in Nederland.

¹ Zie de informatie onder 'identiteitsvaststelling na identiteitswisseling' op blz. 4.

² Artikel 8 Vreemdelingenwet 2000.

³ Artikel 67 Vreemdelingenwet 2000.

Identiteitsvaststelling na identiteitswisseling

Bij visumaanvraag

Wanneer een visumplichtige vreemdeling een visumaanvraag indient worden de officiële identiteitsgegevens gecontroleerd in de volgende systemen:

- Nieuw (nationaal) Visum Informatie Systeem (NVIS) en/of
- European Visa Information System (EU-VIS)^{4 5}
- Het Schengen-informatiesysteem (SIS)²
- Opsporingssysteem (OPS)⁶

Vreemdelingen met meerdere legale identiteiten worden door deze systemen niet als zodanig herkend.

Keten Informatie Module (KIM)

De verwachting is dat met ingang van 1 september 2014 het KIM operationeel zal zijn waardoor biometrische gegevens kunnen worden bevraagd uit EU-VIS. Identiteitveranderingen kunnen dan bij een visumaanvraag wel worden onderkend en ondervangen. Dit geldt uiteraard niet voor identiteitswisselingen uit het verleden.

Na aanhouding (politie)

Wanneer er van een vreemdeling uit een van de eerdergenoemde landen een dactyloscopisch signalement is vastgelegd en een juiste identiteitsvaststelling (PIL)⁷ heeft plaatsgevonden, zal – op basis van biometrie - bij een volgende invoer in de PROGIS⁸-zuil snel sprake zijn van een koppeling van de verschillende identiteiten aan één uniek persoon.

Bij controle op straat (politie)

Problematischer is het wanneer een vreemdeling uit een van de bovengenoemde landen op straat wordt gecontroleerd en een EEGG identiteitsdocument toont dat is verkregen na identiteitswisseling.

Bij een – voor de politie gebruikelijke - bevraging van de personalia van deze vreemdeling middels KENO-sleutel⁹ kan het resultaat zijn dat deze persoonsgegevens niet voorkomen in politiestructuren, terwijl deze vreemdeling onder andere persoonsgegevens wel degelijk bekend kan zijn bij politie en justitie.

Middels bevraging in het Verificatie Informatie Systeem (VIS)¹⁰, kan bekeken worden of er bijzonderheden zijn ten aanzien van het getoonde identiteitsdocument. Uit deze bevraging kan bijvoorbeeld blijken dat een document vervallen is verklaard na identiteitswisseling.

Overige instanties

Ook voor andere (overheids)instanties geldt dat zij te maken kunnen krijgen met vreemdelingen die meerdere legale identiteiten hebben. Zonder registratie en verificatie van het niet-Nederlandse persoonsnummer is het ook voor deze instanties moeilijk om vast te stellen of zij te maken hebben met identiteitswisseling.

⁴ Dit systeem is nog niet operationeel in de visumplichtige landen Georgië en Oekraïne.

⁵ Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een coördinerende rol ten aanzien van dit systeem.

⁶ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol ten aanzien van dit systeem.

⁷ Protocol Identificatie en labeling.

⁸ Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen.

⁹ De eerste vier letters van de achternaam, eerste letter van de voornaam en geboortjaar.

¹⁰ Dit systeem informeert over unieke nummers van gestolen, vermiste of anderszins ongeldig verklaarde identiteits- en reisdocumenten uit binnen- en buitenland.

Strafbaarstelling

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.
(Universiteit van Utrecht, WODC. Identiteitsfraude, een afbakening, 2007)

Volgens de bovenstaande definitie zijn *valse* identificatiemiddelen een kenmerk van identiteitsfraude. In het geval van legale identiteitswisselingen kan men zich echter betrouwbaar legitimeren, maar dient de 'nieuwe' identiteit in voorkomende gevallen een ander doel, zoals het ontlopen van ongewenstverklaring in Nederland¹¹ of onvindbaarheid in het opsporingsproces.

Identiteitsfraude is geen zelfstandig strafbaar feit¹². Het kan wel vallen onder een delict zoals oplichting of valsheid in geschrifte, genoemd in het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 231 Wetboek van Strafrecht

In de praktijk¹³ is gebleken dat sommige vreemdelingen na identiteitswisseling in het bezit zijn van meerdere, onvervalste en aan hen uitgegeven identiteitsdocumenten op verschillende namen.

Na identiteitswisseling ontvangt de vreemdeling identiteitsdocumenten op de nieuwe naam. Eerder aan de vreemdeling afgegeven identiteitsdocumenten dienen na de wijziging van naam vernietigd te worden of gesignaleerd te worden wegens vermissing.

Wanneer blijkt dat een vreemdeling een identiteitsdocument in zijn of haar bezit heeft dat als vermist is opgegeven, dan kan dit vallen onder de strafbaarstelling van het recent gewijzigde artikel 231 lid 2 Wetboek van Strafrecht:

*[... Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk en wederrechtelijk gebruik maakt van een bij het bevoegd gezag als vermist opgegeven of een niet op zijn naam gesteld reisdocument of identiteitsbewijs als bedoeld in het eerste lid.]*¹⁴

¹¹ Gebleken uit onderzoeken, uitgevoerd door de Vreemdelingenpolitie Utrecht.

¹² Zie ook: Handreiking politie identiteitsfraude.

¹³ BVH Amsterdam 2012190675

¹⁴ Gedeelte uit artikel 231 lid 2 WvSr, kamerstuk 33 352

Conclusie

De mogelijkheid tot legale identiteitswisseling kan door kwaadwillenden als middel gebruikt worden om relatieve anonimiteit voor zichzelf te creëren en zo de Nederlandse maatschappij te misleiden.

De gevolgen

Meerdere legale identiteiten zijn niet eenvoudig aan één uniek persoon te koppelen, hierdoor ontstaat relatieve anonimiteit. Deze vorm van anonimiteit:

- Frustreert toezicht & handhaving op grond van de Vreemdelingenwet 2000;
- Frustreert het opsporingsproces;
- Maakt sociale fraude relatief eenvoudig;
- Zorgt voor vervuiling van (overheids)systemen.

Identiteitsvaststelling

De wijze waarop in Nederland een identiteit gecontroleerd en geregistreerd wordt, is momenteel niet afdoende om in een vroeg stadium legale identiteitswisseling te kunnen onderkennen en ondervangen. Oorzaken hiervoor zijn onder andere:

- Men is niet bekend met de mogelijkheid om legaal en eenvoudig van identiteit te wisselen;
- (Overheids)systemen zijn niet ingericht om niet-Nederlandse persoonsnummer te kunnen registreren en verifiëren;
- Er is geen of weinig zicht op de identiteitsdocumenten die na identiteitswisseling vermist of vervallen zijn verklaard;
- Het ontbreken van koppelingen op basis van biometrische kenmerken, zoals bij herhaalde visumaanvraag.

Zoekslag Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV)

Door het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK) is een eerste zoekslag gemaakt in de BVV. Hierbij is gekeken naar gelijkenissen in geboortedata en geboorteplaatsen. Deze query heeft opgeleverd dat er 49.153 gevallen zijn waarbij er mogelijk sprake is van één of meerdere identiteiten die gekoppeld kunnen worden aan één uniek persoon. Deze data zal nog nader geanalyseerd worden.

Het kabinet heeft een toekomst voor ogen waarin alerte en goed geïnformeerde burgers en organisaties zich uitstekend weten te weren tegen pogingen tot identiteitsfraude. Identiteitsfraudeurs stuiten op een hecht web van actuele kennis en slimme technologische toepassingen. En als ergens een identiteitsfraudeur toeslaat, dan wordt dit vroeg ontdekt en met vereende krachten vlot verholpen.
(kabinetsvisie aanpak identiteitsfraude- 'slim voorkomen, vlot herstellen', 2013)

Aanbevelingen

Identiteitswisseling vereist een nauwkeurige identiteitsvaststelling en registratie op nationaal niveau. Om in de nabije toekomst legale identiteitswisselingen in een vroeg stadium te kunnen onderkennen en ondervangen, doe ik een aantal aanbevelingen:

Politiesystemen

- Implementeer de mogelijkheid om niet-Nederlandse persoonsnummers te registreren en te verifiëren in politiesystemen.
- Stuur op de consequente invoer van niet-Nederlandse persoonsnummers in de beschikbare systemen door politiemedewerkers.
- Na consequente invoer wordt bevraging op een niet-Nederlands persoonsnummer mogelijk.
- Communiceer de mogelijkheden en voordelen van het bevragen van documenten in VIS.

Overige administraties

- Onderzoek welke (overheids)systemen de mogelijkheid moeten hebben om een niet-Nederlands persoonsnummer te kunnen registreren en te verifiëren. Hierbij kan met name worden gedacht aan de Basisregistratie Personen (BRP)¹⁵, waar door honderden organisaties gebruik van wordt gemaakt.
- Pas deze systemen indien nodig aan.

Europees niveau

- Onderzoek welke landen hun onderdanen de mogelijkheid bieden om op legale en eenvoudige wijze hun identiteit te veranderen.
- Deel de informatie over identiteitswisselingen binnen Europa.
- Onderzoek de mogelijkheden om te komen tot Europese wet- en regelgeving waardoor de legale identiteitswisseling binnen lidstaten van de Europese Unie aan banden wordt gelegd.

¹⁵ Op 6 januari 2014 is de Wet Basisregistratie Personen (BRP) in werking getreden. Deze nieuwe wet vervangt de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA).

Geraadpleegde bronnen:

- *M.T. Gravemaker, rechercheur Vreemdelingenpolitie Midden-Nederland*
 - *Bundespolizeiinspektion Kleve*
 - *Ministerie van Buitenlandse Zaken*
 - *Gemeente Utrecht, Burgerzaken*
 - *Kabinetsvisie aanpak identiteitsfraude- 'slim voorkomen, vlot herstellen' en bijlage*
 - *Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, 3 maart 2014*
 - *Handreiking politie identiteitsfraude*
 - *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2014 125*
-