

a

Aan de Koningin

Onderdeel	Directie Wetgeving
Contactpersoon	
Registratienummer	5245796/03/6
Datum	17 september 2003
Onderwerp	Nader rapport inzake het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthouders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht)

Blijkens mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 19 mei 2003, 03.002080, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en in afschrift toe zenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State, gedateerd 8 juli 2003, doe ik u hierbij toekomen.

1. De regering heeft er met genoegen van kennis genomen dat de Raad de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. De Raad merkt op dat het wetsvoorstel een uitbreiding van de bestaande identificatieplichten bevat en voortvloeit uit het beleidsplan "Naar een veiliger samenleving". De voorbereiding van dit wetsvoorstel is inderdaad in het beleidsplan genoemd, doch de beslissing tot voorbereiding daarvan is genomen ter uitvoering van het Strategisch akkoord 2002; deze beslissing is bevestigd in het Hoofdlijnenakkoord 2003. Deze precisering is van belang in verband met de opmerking van de Raad in het voetspoor van zijn eerdere advies over het wetsvoorstel incidentele identiteitscontroles en de Wet op de identificatieplicht die in op 1 juni 1994 in werking is getreden. Hierbij gaf de Raad te kennen dat niet vaststaat dat de aanwezigheid van een "pressing social need" bij een algemene identificatieplicht moeilijker te motiveren valt dan bij een beperkte identificatieplicht. De Raad is van oordeel dat er sprake is van een ontwikkeling op weg naar een algemene identificatieplicht, mede in het licht van de invoering van nieuwe beperkte identificatieplichten sinds 1994. De Raad vraagt aandacht voor mogelijke ambivalentie in de toelichting over de reikwijdte van de identificatieplicht.
De regering blijft van oordeel dat dit wetsvoorstel geen algemene

identificatieplicht behelst. Een voorbeeld van een algemene identificatieplicht is bij voorbeeld de Belgische, die inhoudt dat alle houders van een identiteitskaart (alle Belgen die de leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt) dit document moeten overleggen bij elke vordering van de politie, elke aangifte, elke aanvraag van getuigschriften en aan de gerechtsdeurwaarder die belast is met de betekening van een exploit. In Frankrijk bestaat een identificatieplicht die is opgenomen in de Code de procédure pénal ten behoeve van de strafvordering, maar daarnaast ook een identificatieplicht ten behoeve van het voorkomen van inbreuken op de openbare orde. De officier van justitie kan opdracht geven tot het houden van systematische identiteitscontroles, waarbij zonder specifieke aanleiding in het gedrag van alle burgers (zonder leeftijdsgrens) naar een identiteitsbewijs mag worden gevraagd. Deze identificatieplichten zijn aanzienlijk ruimer dan de thans voorgestelde. Het wetsvoorstel impliceert weliswaar een algemene draagplicht, maar deze kan niet in het algemeen worden geactiveerd door alle opsporingsambtenaren en toezichthouders op willekeurige tijdstippen. De uitoefening van de bevoegdheid tot het vragen naar een identiteitsbewijs is gerelateerd aan de specifieke uitoefening van de functie van de opsporingsambtenaar of de toezichthouder. Voor zover een burger niet kan voldoen aan de verplichting tot het inzage verlenen van zijn identiteitsbewijs, zal in het proces-verbaal ook moeten worden opgenomen voor welk doel identificatie werd verlangd. Voor zover de politieambtenaar of de controlerende ambtenaar niet kan aangeven dat hij handelt in het kader van zijn taakuitoefening, bestaat er geen verplichting om aan de identificatieplicht te voldoen. De regering acht het met mr.G.J. Wiarda in 1987 onwenselijk dat de politie over een algemene bevoegdheid zou beschikken om burgers die zich op de openbare weg bevinden zonder reden aan te houden om zich van hun identiteit te vergewissen. In het verlengde hiervan ligt de afwijzing van zelfstandige identiteitscontroles

In de tweede plaats merkt de regering op dat er sinds 1994 wel nieuwe identificatieplichten zijn ingevoerd (bij voorbeeld op grond van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet) maar niet op zodanig grote schaal dat reeds daarom zou kunnen worden gesproken van een algemene identificatieplicht. Het uitgangspunt van beperkte identificatieplichten, geregeld in specifieke materiewetten is daarbij gehandhaafd. Wel is destijds bij de voorbereiding van de huidige wet op de identificatieplicht opgemerkt dat inwerkingtreding tot gevolg zou hebben dat grote groepen van de bevolking bij het verlaten van de woning over enig identiteitsbewijs zouden moeten beschikken, opdat zij het desgevraagd kunnen tonen. Ook de bestaande bepalingen impliceren reeds min of meer een draagplicht. Het niet voldoen aan de draagplicht wordt

evenwel niet afzonderlijk gesanctioneerd, doch wel het in het concrete geval niet voldoen aan de toeplicht. De verwijzingen naar de invoering van een algemene identificatieplicht in de toelichting zijn ter wegneming van mogelijke inconsistenties verwijderd.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat uit empirisch materiaal zou moeten kunnen blijken welk effect van de regeling te verwachten is op de bestrijding van de criminaliteit en het verbeteren van de rechtshandhaving, stelt de regering vast dat zodanig materiaal nu niet aanwezig is. Ook op basis van bestaande gegevens valt een dergelijke prognose niet te geven. In de omringende landen waarin een ruimere identificatieplicht reeds geruime tijd bestaat, zijn geen afzonderlijke evaluaties bekend. Evenmin is daar afzonderlijke meting verricht naar het effect van de identificatieplicht op de bestrijding van de criminaliteit of op de handhaving van de openbare orde; de regering is van oordeel – mede door afwezigheid van substantiële jurisprudentie van het EHRM – dat het bestaan van de desbetreffende bevoegdheid en verplichting in overeenstemming kan worden geacht met de vereisten van artikel 8 EVRM. Op nationaal niveau bestaan weliswaar incidentele klachten over discriminerende toepassing in Frankrijk en België, doch deze hebben niet tot procedures voor het EHRM geleid.

Gelet op het samenvallen van het uitvoeren van verschillende maatregelen die voortvloeien uit het programma “Naar een veilige samenleving” zal ook met een zogenaamde nulmeting niet kunnen worden vastgesteld welke concrete invloed bestaat op de omvang van de criminaliteit en de verbetering van de handhaving.

2. De Raad adviseert na te gaan of tot een aanscherping van de normering van de bevoegdheid voorgesteld in artikel 8a van de Politiewet kan worden gekomen. De regering meent dat de Raad terecht aandacht vraagt voor dit punt, maar ziet gelet op het sterk uiteenlopende en brede karakter van de verschillende politietaken geen mogelijkheid om in de tekst van de wettelijke bepaling een differentiatie aan te brengen bij de uitvoering van die taken. Wel is de suggestie van de Raad tot uitbreiding van de toelichting met voorbeelden opgevolgd. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad onder 1. dat niet voldoende duidelijk wordt gemaakt welk effect zal uitgaan van uitbreiding van de identificatieplicht voor de handhaving van de openbare orde.
- 3 a. Naar aanleiding van het advies van de Raad om ofwel aan te sluiten bij de minimumleeftijd voor vervolgbaarheid, ofwel nauwer aan te sluiten bij de leeftijdsgrens voor de identificatieplicht in ons omringende landen, wijst de regering op het volgende. Uitbreiding van de

verplichting tot het tonen van een identiteitsbewijs heeft geen nut voor de minderjarigen beneden de twaalf jaar omdat zij niet vervolgbaar zijn. Voor jeugdigen vanaf twaalf jaar gelden er praktische bezwaren ten aanzien van de verplichting om een identiteitskaart bij zich te dragen. Deze minderjarigen missen veelal de oplettendheid om de kaart bij zich te dragen en lopen een groter risico om een dergelijke kaart te verliezen. Bij het toenemen van de leeftijd gelden deze praktische bezwaren minder sterk. Ter motivering van de leeftijdsgrens van veertien jaar, wijst de regering verder op het feit dat de overlast van jongeren op straat zich met name manifesteert bij jeugdigen in de leeftijdscategorie tussen de vijftien en achttien jaar. Als de leeftijdsgrens op vijftien jaar wordt gesteld, zoals het geval is in België en Luxemburg, dan ligt het voor de hand dat deze groep zich met een beroep op een jeugdiger leeftijd aan de identificatieplicht zal proberen te onttrekken. Het ontbreekt de politie dan aan directe middelen om de feitelijke leeftijd te verifiëren.

- 3 b. De Raad geeft in overweging om na te gaan om voor de categorie jeugdigen een identiteitsbewijs in te voeren dat gemakkelijker kan worden gedragen en niet in aanmerking komt voor vervalsing of gebruik door volwassenen. De regering acht de invoering van een dergelijk identiteitsbewijs overbodig, omdat jeugdigen van twaalf jaar en ouder de beschikking kunnen krijgen over een Nederlandse identiteitskaart. Dit reis- en identiteitsdocument heeft sedert 1 oktober 2001 een creditcardformaat, waardoor het gemakkelijk is te dragen. Jeugdigen met de niet-Nederlandse nationaliteit worden, indien zij voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de Vreemdelingenwet 2000, vanaf twaalf jaar zelfstandig in bezit gesteld van een Nederlands document voor vreemdelingen. Ook dit document heeft een creditcard-formaat. Vervalsing of gebruik van deze documenten door volwassenen is praktisch uitgesloten, omdat de documenten enerzijds de geboortedatum en een foto van de rechtmatige houder bevatten en anderzijds een zeer hoge graad van beveiliging tegen vervalsen kennen. Het sedert 1 oktober 2001 ingevoerde nieuwe model van de Nederlandse identiteitskaart is, voor zover tot op heden kan worden nagegaan, nog nimmer vervalst.
- 4 a. De Raad geeft in overweging meer aandacht te besteden aan de fraudebestendigheid van het rijbewijs. De Raad merkt in dit verband op dat niet valt uit te sluiten dat naarmate aan het hebben van een identiteitsbewijs meer betekenis toekomt, het aantal gevallen van vervalsing van deze documenten zal toenemen. Onmiskenbaar is dat er verschil is in de fraudebestendigheid van het Nederlandse paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en de op grond van de Vreemdelingenwet 2000 uitgegeven identiteitsdocumenten enerzijds en het rijbewijs anderzijds. Niettemin is het rijbewijs ook in

1994 als geldig identiteitsbewijs ten behoeve van het voldoen aan de identificatieplicht in enkele wetten erkend. Bij de verruiming van deze erkenning bij gelegenheid van dit wetsvoorstel heeft zwaar gewogen dat er een groot aantal rijbewijshouders is dat betrekkelijk eenvoudig aan de identificatieplicht kan voldoen omdat velen dit document reeds nu al permanent bij zich dragen. Aanwijzing van de Nederlandse identiteitskaart (samen met het paspoort en de bestaande vreemdelingendocumenten) betekent dat rijbewijshouders zouden worden verplicht over te gaan tot de aanschaf van deze kaart en het bij zich dragen van twee documenten. Dit zou de acceptatie en de invoering van de identificatieplicht niet ten goede komen.

In voorbereiding is nu het project dat tot doel heeft een nieuw rijbewijsdocument in te voeren in 2006 (het project Nieuw Rijbewijs) dat voldoet aan de tweede Europese Richtlijn die invoering van het creditcard model en centrale aanmaak mogelijk maakt. De regering wil, zeker nog in afwachting van de evaluatie van het wetsvoorstel indien dit tot wet wordt verheven, vasthouden aan de aanwijzing van het rijbewijs als algemeen identiteitsbewijs. In dit project Nieuw Rijbewijs zal er rekening mee worden gehouden dat het rijbewijs zeker voor de korte termijn tot 2008 ook als identiteitsbewijs zal moeten dienen.

Uitzondering op de erkenning van het rijbewijs als toereikend identiteitsbewijs moet worden gemaakt indien aannemelijk is dat voor de specifieke controle op de naleving van een wet niet met het rijbewijs kan worden volstaan: de gevallen waarin tevens diens te worden gecontroleerd op nationaliteit en rechtmatig verblijf in Nederland.

Wij stellen ons voor dat de tijd die zal verstrijken tussen inwerkingtreding van het wetsvoorstel indien dat door het parlement wordt aanvaard, en de aangekondigde evaluatie na 2007 wordt benut voor het onderzoek naar de mogelijkheid van aanwijzing van één afzonderlijk fraudebestendig identiteitsbewijs (inclusief kosten).

Voor de door de Raad uitgesproken vrees dat invoering van het wetsvoorstel dat het rijbewijs als identiteitsbewijs aanwijst, ertoe kan leiden dat meer fraude wordt gepleegd, is de regering minder beducht. Het rijbewijs is nu ook reeds voor velen een fel begeerd document. Vast staat dat niet alle personen die het rijbewijs graag willen hebben, aan de rijvaardigheidseisen kunnen voldoen. Deze omstandigheid heeft er evenwel niet toe geleid dat op ruime schaal valse rijbewijzen in omloop zijn gebracht.

- 4 b. Evenals het geval is voor een aantal andere wetten die bij dit wetsvoorstel worden gewijzigd, geldt voor een aantal bepalingen in belastingwetten dat identificatie niet kan geschieden aan de hand van het rijbewijs. Dit blijft ook in de nieuwe opzet van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht gehandhaafd. Anders dan de Raad van State

kennelijk veronderstelt heeft deze bepaling geen primair fiscale achtergrond. In het kader van het tegengaan van illegaal verblijf en in het kader daarvan illegale arbeid in Nederland, is destijds bij de totstandkoming van de Wet op de identificatieplicht (Kamerstukken II 1991/92, 22694, nr. 3, blz. 5) besloten dat de Belastingdienst, tenzij sprake is van een persoon met de nationaliteit van een van de bij de Europese Economische Ruimte (EER) aangesloten landen (de EU lidstaten, IJsland en Liechtenstein), slechts een sociaal-fiscaalnummer afgeeft indien blijkt dat betrokkene beschikt over de juiste verblijfstitel of de vreemdelingendienst met verstrekking instemt. Aangezien het rijbewijs geen uitsluitel geeft over de nationaliteit, is het rijbewijs hierbij uitgesloten als identificatiemiddel. Om dezelfde reden is het rijbewijs uitgesloten als identificatiemiddel bij een aantal bepalingen in de Wet op de loonbelasting 1964 die betrekking hebben op de identificatie in de relatie tussen werkgever en werknemer en daarmee vergelijkbare gevallen. Ook bij de brief van 4 juni 1991 (Kamerstukken II 1990/91, 22146, nr. 3) en van 9 oktober 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 17 050, nr. 196) is de Tweede Kamer destijds over een en ander geïnformeerd.

5. De Raad van State merkt op dat een toch al ruime bevoegdheid wordt toegekend aan een zeer ruime kring van personen. Hij kan zich niet goed voorstellen dat ook hiervoor een "pressing social need" bestaat en adviseert deze bevoegdheid alleen toe te kennen aan de algemene en buitengewoon opsporingsambtenaren.

Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent aan toezichthouders reeds een algemeen pakket aan bevoegdheden toe. Genoemd moeten worden het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, de bevoegdheid tot inzage in zakelijke gegevens en bescheiden en tot het maken van fotokopieën, het onderzoeken van zaken en het nemen van monsters en het onderzoeken van vervoermiddelen. De regering acht de bevoegdheid tot het vorderen van inzage in het identiteitsbewijs een logische aanvulling op dit pakket aan bevoegdheden, om daarmee de toezichthouder zo volledig mogelijk toe te rusten voor zijn taak. Een beperking van deze uitbreiding door de toezichthouders hiervan uit te sluiten kan de toezichthouder onnodig kwetsbaar maken.

De Raad van State plaatst vraagtekens bij de aanwezigheid van een "pressing social need". De regering wijst in reactie hierop op de evidente noodzaak tot verbetering van het toezicht bij de handhaving van regels. Hierin vervullen de toezichthouders een steeds belangrijker rol. De regering wijst daarbij op haar voornemen om, daar waar mogelijk, de bestuurlijke handhaving te versterken door de mogelijkheden van bestuursdwang, dwangsom, intrekking van een begunstigend besluit en de bestuurlijke boete optimaal te benutten. Bij een

effectief toezicht op de naleving van regels is de veiligheid van de burger in het geding. Dit geldt, direct of indirect, voor het gehele bestuurlijke toezicht. Als voorbeeld kan worden genoemd het toezicht op de juiste uitvoering van bouw- en milieubesluiten. De wenselijkheid identificatie te vragen doet zich vooral voor wanneer sprake is van een anonieme betrokkene en zal daarom vooral bij het toezicht in de openbare ruimte toepassing kunnen vinden. Benadrukt wordt nogmaals dat de toezichthouders op grond van artikel 5:13 Awb gebonden zijn aan het evenredigheidsbeginsel.

Overigens wijst de regering op de mogelijkheid die door artikel 5:14 Awb wordt geboden om bij wettelijk voorschrift of bij het aanwijzingsbesluit te bepalen dat een toezichthouder sommige bevoegdheden niet bezit. Indien er zich gevallen zouden voordoen waarin de bevoegdheid voor toezichthouders om naar identiteitsbewijzen te vragen geen toegevoegde waarde blijkt te hebben ten opzichte van de bestaande bevoegdheden, kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. De regering zal bij de aangekondigde evaluatie van 2007 eveneens aandacht besteden aan dit punt.

De toezichthouders hebben ten opzichte van de algemene en buitengewoon opsporingsambtenaren een andere positie. Deze positie vloeit voort uit artikel 1:6, sub a, Awb waar is bepaald dat de Awb niet van toepassing is op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Door het onderscheid tussen enerzijds de strafvorderlijke wetgeving, waarin de voorwaarden zijn aangegeven waaronder opsporingsbevoegdheden mogen worden uitgeoefend, en de Awb anderzijds, mag een toezichthouder geen procesverbaal opmaken indien niet wordt voldaan aan zijn vordering tot inzage van het identificatiebewijs. Artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering kent alleen aan algemene en bijzondere opsporingsambtenaren de bevoegdheid toe om proces-verbaal op te maken. Dit brengt mee dat de toezichthouder de bijstand moet inroepen van één van de dit artikel genoemde ambtenaren, tenzij hij tevens is aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar. Het bestaande stelsel, waarbij voor het verbaliseren van strafbare feiten de hulp van de politie moet worden ingeroepen, blijft hiermee in stand. De uitdrukkelijke bevoegdheid voor toezichthouders om naar identiteitsbewijzen te vragen doet geen afbreuk aan het bestaande stelsel waarin strafvorderlijke dwangmiddelen voorbehouden blijven aan de algemene en bijzondere opsporingsambtenaren. Verder wijst de regering op de voorwaarde dat een toezichthouder slechts van zijn bevoegdheid gebruik mag maken, indien daarvoor een redelijke aanleiding in het kader van haar taakuitoefening aanwezig is. Dit betekent dat de bevoegdheid samenhangt met de specifieke uitoefening van de functie van de

toezichthouder. Hierdoor acht de regering de toekenning van deze bevoegdheid aan toezichthouders niet dermate ingrijpend dat hiertoe, gelet op het gewichtige belang dat hiermee gediend is, niet zou moeten worden overgegaan.

6. Aan de suggestie van de Raad tot verduidelijking van de verhouding tussen de nieuwe uitgebreide identificatieplicht en de reeds bestaande identificatieplichten in de bijzondere wetten is gevolg gegeven. In de artikelsgewijze toelichting is beschreven welke plichten worden aangepast aan het nieuwe artikel 5:16a Awb. De plichten die niet specifiek gelden jegens toezichthouders behoeven geen aanpassing omdat deze geen overlap kennen met artikel 5:16a. Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 8, tweede lid, van de Tabakswet en artikel 20, vierde lid, van de Drank- en Horecawet. Daarnaast wordt een aantal plichten wel aangepast, niet omdat zij een overlap kennen met artikel 5:16a, maar omdat de formulering dient aan te sluiten bij de gewijzigde artikelen van de WID. Als voorbeeld kunnen worden genoemd artikel 111, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en artikel 77, eerste lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.
7. Voor de door de Raad geuite vrees dat de in het wetsvoorstel voorziene uitgebreide identificatieplicht kan leiden tot praktische problemen voor personen die fysiek niet of nauwelijks in staat zijn om naar het gemeentehuis te komen voor het aanschaffen van een identiteitsbewijs, bestaat onvoldoende aanleiding. Wat betreft het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart kan worden gewezen op artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet, bepalende dat van de persoonlijke verschijningsplicht van de aanvrager van een dergelijk document kan worden afgeweken, indien zulks om zwaarwegende redenen niet van hem kan worden gevergd en de betreffende autoriteit van oordeel is dat op andere wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, de nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager. Daarnaast is gebleken dat gemeenten in bijzondere gevallen thans reeds bereid zijn om aanvragen voor paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen in ontvangst te nemen in ziekenhuizen, verzorgingshuizen, bejaardenhuizen en vergelijkbare instellingen. Specifieke maatregelen worden dan ook niet nodig geacht.
8. Het advies van de Raad om de woorden “in afwijking van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht” in het voorgestelde artikel te schrappen, is overgenomen.
9. Het advies van de Raad met betrekking tot schrapping van de bewuste zinsnede is overgenomen.

10. De aanbeveling van de Raad tot een accentuering van de betekenis van de toegezegde evaluatie van de wet, nadat zij in werking is getreden, is nagevolgd.

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,