

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)

Memorie van toelichting

1. Inleiding

De regering is van oordeel dat de bestaande beperkte identificatieplichten niet meer toereikend zijn. Daarom moeten deze worden uitgebreid opdat de bestrijding van de criminaliteit en de rechtshandhaving doeltreffender zullen worden. In dit kader is de regering van oordeel dat door invoering van een plicht tot het dragen en tonen van een geldig identiteitsbewijs voor personen die in Nederland verblijven een bijdrage kan worden geleverd aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en de toezichthouders in het kader van hun taakuitoefening de bevoegdheid toe te kennen burgers om inzage in het identiteitsbewijs te vragen.

De regering is van oordeel dat de effectiviteit en het gezag van het optreden van politie en toezichthouders in de publieke ruimte kunnen worden versterkt en ondersteund door een uitgebreide identificatieplicht. Door deze uitbreiding wordt geen afbreuk gedaan aan de bewegingsvrijheid van burgers noch wordt onevenredige inbreuk gemaakt op hun persoonlijke levenssfeer. Wel wordt het mogelijk dat politie en toezichthouders in het kader van de uitoefening van hun functie burgers kunnen aanspreken, in welk geval de anonimiteit moet wijken. De politie moet weten met wie ze van doen heeft als dat noodzakelijk is voor een redelijke taakuitoefening. Daarom mag de politie naar de identiteit van burgers vragen, maar als iedereen daarbij een willekeurige naam kan opgeven zonder dat dit geverifieerd kan worden of zonder gevolgen blijft, is dat geen wezenlijke bijdrage aan toezicht en controle. Dan boet de politie in aan effectiviteit en daarom zijn burgers niet alleen gehouden hun naam kenbaar te maken, maar ook een identiteitsbewijs te tonen. Meer in het algemeen moet anonimiteit in de publieke ruimte geen excuus worden om zich achter te verschuilen en zich te onttrekken aan de verantwoordelijkheid voor zijn optreden. Dat gebeurt nu nog te vaak en het wetsvoorstel wil daarin verandering brengen. Het wetsvoorstel bevat een regeling, waarin aan burgers een identificatieplicht wordt opgelegd, en bevat voorts bepalingen over wat deze plicht inhoudt, wie bevoegd is naar het identiteitsbewijs te vragen en welke consequenties zijn verbonden aan het niet voldoen aan de identificatieplicht.

Een eerder ontwerp van dit wetsvoorstel is voor advies toegezonden aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), de Raad van Hoofdcommissarissen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Eigener beweging is advies uitgebracht door het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) en de Dienst Vreemdelingenpolitie van de Regiopolitie Amsterdam. Deze adviezen hebben voor een deel aanleiding gegeven tot aanvulling en aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In het navolgende wordt – mede aan de hand van die adviezen - ingegaan op de uitgangspunten die aan een wettelijke regeling ten grondslag worden gelegd en de gevolgen die daaruit voortvloeien ten opzichte van de bestaande situatie.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- wenselijkheid van uitbreiding van de identificatieplicht (2);
- de kring van personen: voor wie gaat de identificatieplicht gelden (3);

- de aard van de identiteitsbewijzen waarmee aan de identificatieplicht kan worden voldaan (4);
- identificatieplicht ten behoeve van een behoorlijke taakuitoefening van de politie (5);
- identificatieplicht ten opzichte van toezichthouders: aanvulling van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en van de controlebevoegdheden in de fiscale wetgeving (6)
- een afzonderlijke strafbaarstelling van het niet voldoen aan de identificatieplicht in het Wetboek van Strafrecht: sanctionering (7);
- consequenties voor uitvoering en toepassing (8);
- financiële paragraaf (9).
- artikelsgewijze toelichting (10)

Gelet op het algemene karakter van de wet en de implicaties die zij op verschillende terreinen voor een groot aantal mensen zal hebben is het wenselijk om drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, indien het tot wet wordt verheven, een evaluatie van de werking van de nieuwe bepalingen te houden. Dat is in het bijzonder van belang voor de handhaving van de leeftijdsgrens. Ook zal worden bezien of aanscherping van de criteria voor bevoegdheidsverlening aan de politie en toezichthouders mogelijk en wenselijk is.

2. Uitbreiding van de bestaande identificatieplichten

Het CBP, de NVvR, het LBR en de NOVA hebben erop gewezen dat uitgaande van het advies van mr. G.J. Wiarda van 2 juni 1987, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 5 juni 1987 (Kamerstukken II 1986/87, 19 991, nr. 1) de voorgenomen uitbreiding van de identificatieplicht thans opnieuw toetsing aan de relevante verdragen behoeft. Bij brief van 24 juni 1989 heeft het toenmalige kabinet zijn standpunt ten aanzien van het advies van mr. Wiarda kenbaar gemaakt (Kamerstukken II 1987/88, 20 612, nrs. 1-2). Belangrijkste conclusie was dat het opleggen van de identificatieplichten die in de toenmalige regeringsverklaring waren aangekondigd, niet konden worden gezien als een aantasting van het recht op "respect for private life" in de zin van artikel 8 van het EVRM. Artikel 8 beschermt het privé-leven; het tweede lid van dit artikel staat een inmenging van de staat in de uitoefening van dit recht toe, mits deze inmenging is voorzien bij de wet en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van een aantal nader genoemde doeleinden. Voorts is in dit advies nagegaan onder welke eisen of voorwaarden een mogelijke beperking op het recht gewaarborgd in artikel 8 toelaatbaar kan zijn. Dit onderzoek is mede van belang voor de geoorloofdheid van identificatieverplichtingen in overige gevallen.

Mr. Wiarda heeft in dit verband als voorbeeld van een (te algemene) identificatieplicht genoemd: een bepaling die daartoe aangewezen autoriteiten de bevoegdheid geeft een ieder die zich op de openbare weg bevindt, aan te houden en te verplichten zich te identificeren. Een dergelijke plicht zou moeilijk verenigbaar zijn met de aan het recht op privacy in het algemeen verbonden ongestoorde vrijheid van beweging, tenzij wordt voldaan aan de vereisten van artikel 8, in het bijzonder die betreffende het bestaan van een "pressing social need".

De regering is van oordeel dat het door mr. Wiarda weergegeven toetsingskader zijn gelding heeft behouden. Het moet gaan om een inbreuk die bij wet is voorzien met het oog op de in artikel 8, tweede lid EVRM genoemde doeleinden; in het bijzonder het belang van de openbare veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten. Hierna worden achtereenvolgens de eisen besproken waaraan een nieuwe wettelijke regeling moet voldoen, die strekt tot uitbreiding van de identificatieplicht:

a) In aanvulling op het vereiste van een wettelijke voorziening schrijft artikel 10 Grondwet voor dat een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

alleen bij formele wet mag geschieden. Aan dit vereiste wordt met dit wetsvoorstel voldaan, terwijl voorts zo duidelijk mogelijk wordt aangegeven voor welke gevallen en onder welke omstandigheden die plicht zal gelden en op welke wijze de burger aan die plicht kan voldoen.

b) Het moet gaan om een regeling die noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van de openbare orde en ter voorkoming van strafbare feiten. Er moet sprake zijn van een zwaarwegend maatschappelijk belang ("a pressing social need"). Het CBP merkt te dien aanzien op dat de rechtvaardiging van een mogelijke beperking van het recht van artikel 8, eerste lid, EVRM door "een zwaarwegend maatschappelijk belang" in concreto in overeenstemming moet worden gebracht met eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De regering meent dat in het gewicht van het maatschappelijk belang sinds het uitbrengen van het advies uit 1987 van mr. Wiarda wijziging is gekomen. In de eerste plaats moet worden gewezen op de toegenomen complexiteit van de samenleving die reeds blijkt uit puur demografische ontwikkelingen als de aanzienlijke bevolkingstoename (van 14,6 miljoen in 1987 naar 16 miljoen in 2002) en de toegenomen geschakeerdheid van de bevolking. Met deze demografische ontwikkelingen hangen factoren als verdere verstedelijking, grotere anonimiteit tussen burgers onderling en tussen burger en overheid en vermindering van de sociale cohesie en van de overzichtelijkheid van de samenleving samen. Ook de verdere realisatie van de vrijheid van verkeer van personen, goederen en diensten binnen de Europese Unie leidt tot schaalvergroting en intensivering van bewegingen op de genoemde terreinen. In kleine dorpsgemeenschappen zal wellicht relatief weinig behoefte bestaan aan een identificatieplicht omdat de meeste mensen (met inbegrip van het bevoegd gezag ter plekke) elkaar kennen, maar ook daar zal men steeds meer worden geconfronteerd met nieuwe ontwikkelingen die bijdragen aan een toename van de complexiteit van de samenleving. Terecht wijst het CBP in dit verband op het beleid dat is neergelegd in de nota "Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement" (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VII, nr. 21). Daarin staat het gemeenschappelijk belang dat burger en overheid hebben bij een correcte vaststelling van de identiteit van de burger voorop. De burger moet zich ten opzichte van de overheid in bepaalde gevallen kwalificeren tot het afnemen van bepaalde diensten; hij moet daarbij voldoen aan bepaalde voorwaarden en bepaalde verplichtingen. Terecht is in dat kader de nadruk gelegd op het wederkerig karakter van het verkeer tussen overheid en burger. Dit laat onverlet dat het noodzakelijk kan zijn voor de goede uitvoering van een taak die primair aan de overheid is opgedragen: de politietoekening en het toezicht op de naleving van bijzondere wetten, nog extra bevoegdheden toe te kennen. In dit opzicht onderschrijft de regering de opvatting van het CBP dat er een specifieke aanleiding moet zijn om identificatie van de burger te verlangen, in het bijzonder in situaties waarin deze met de overheid voor het afnemen van een dienst of het nakomen van een verplichting van doen heeft. Van de burger mag echter ook worden verwacht dat hij binnen de grenzen van het redelijke het de overheid mogelijk maakt haar taak uit te oefenen. In de notitie van 24 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 250, blz. 5-7) is beschreven welk belang de regering hecht aan de bestrijding van identiteitsfraude in het kader van fraudebestrijding in het algemeen en op welke wijze het beleid ter zake in de komende jaren – tot 2006 – vorm zal worden gegeven.

De NVvR heeft aangetekend dat zij het voorgestelde doel "de uitoefening van de politietoekening" nog niet wil aanmerken als een "pressing social need". Wij delen dit oordeel van de NVvR niet. Zoals in de toelichting hierna is vermeld, geldt de uitbreiding voor de drie componenten van de politietoekening: strafrechtelijke rechtshandhaving, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Van deze taken kunnen niet op voorhand onderdelen worden benoemd, waarvoor de toekenning van de bevoegdheid inzage te vorderen in een identiteitsbewijs minder noodzakelijk zou zijn en die derhalve zouden kunnen worden uitgesloten. Toekenning van de bevoegdheid is derhalve noodzakelijk voor de uitoefening van de gehele politietoekening. Een belangrijke beperking is evenwel gelegen in het vereiste dat

de vordering moet worden gedaan in het kader van een redelijke taakuitoefening. De politieambtenaar zal het gebruik van de toepassing moeten kunnen motiveren, en die motivering moet in ieder geval schriftelijk blijken indien een proces-verbaal wordt opgemaakt terzake van het niet voldoen aan de identificatieplicht. Zoals reeds eerder door mijn ambtsvoorgangers is opgemerkt, is handhaving van de identificatieplicht geen doel op zich, maar wel een instrument ten behoeve van betere handhaving van regels. Het ligt dan ook voor de hand dat ten aanzien van de politie geldt – net als voor de toezichthouders – dat los van de schriftelijke neerslag van de motivering de bevoegdheid alleen wordt uitgeoefend indien deze redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de specifieke taak, waarmee zij is belast. De eerste ondergetekende zal het College van procureurs-generaal verzoeken een aanwijzing voor te bereiden waarin onder meer is opgenomen dat in geval een proces-verbaal terzake van het niet voldoen aan de identificatieplicht is opgemaakt, daarbij wordt vermeld in welk kader de inzage van het identiteitsbewijs is gevorderd. Voor de toezichthouders is gelet op het bepaalde in artikel 5:13 Awb niet noodzakelijk dat nog afzonderlijk wordt bepaald dat de bevoegdheid wordt uitgeoefend in het kader van de taakuitoefening.

Door de toevoeging van de specifieke doelbinding is reeds een duidelijke beperking opgenomen die voorkomt dat een algemene bevoegdheid ontstaat voor de politie om burgers die zich op de openbare weg bevinden, zonder reden aan te houden om zich van hun identiteit te vergewissen.

De NVvR heeft voorts aandacht gevraagd voor een mogelijk (“chilling”) effect van de invoering van een uitgebreide identificatieplicht op de uitoefening van andere grondrechten. De wetenschap dat van burgers op ruimere schaal legitimatie kan worden verlangd, zou hen ervan kunnen weerhouden aanwezig te zijn bij bepaalde evenementen of op bepaalde plaatsen, zodat de vrijheid van vergadering, van demonstratie of van meningsuiting in het gedrang kan komen. De regering acht het intreden van een dergelijk effect niet erg waarschijnlijk. Door het opnemen van de beperking dat de vordering tot het tonen van een identiteitsbewijs in het kader van een redelijke taakuitoefening moet zijn gedaan, wordt reeds aanstonds duidelijk dat het belemmeren van deelname aan reguliere maatschappelijke activiteiten daarvan geen deel kan uitmaken. Uiteraard mag invoering van de bevoegdheid tot het vragen naar een identiteitsbewijs er niet toe leiden dat andere grondrechten op onrechtmatige wijze worden beperkt. Ook uit de toelichting op de toezeggingen over de uitvoering van het wetsvoorstel (in het bijzonder dat niet zal worden overgegaan tot het registreren van controlerende activiteiten en evenmin tot zelfstandige identiteitscontroles) kan worden afgeleid dat onaannemelijk is dat dit risico zich zal voordoen. Ten slotte kan worden vastgesteld dat ook bij de huidige identificatieplichten op grond waarvan grote delen van de bevolking nu reeds gehouden zijn een identiteitsbewijs bij zich te dragen, dit effect niet is opgetreden. Evenmin is gebleken dat personen zich laten weerhouden van de uitoefening van genoemde grondrechten vanwege de verplichting voor bestuurders van motorrijtuigen om op eerste vordering een rijbewijs te tonen, waardoor zij ervan af zouden zien zich met een motorrijtuig naar bepaalde plaatsen te begeven.

In 1994 is de identificatieplicht ingevoerd voor reizigers in het openbaar vervoer. In artikel 92 van de Wet personenvervoer 2000 is opgenomen dat de reiziger verplicht is om zijn identiteitsbewijs te tonen als hij zonder geldig vervoerbewijs gebruik maakt van het openbaar vervoer. Uit opgave van de Nederlandse Spoorwegen blijkt dat er jaarlijks door de treinconducteurs circa 600.000 maal een verzoek wordt gedaan tot het tonen van het identificatiebewijs. In 35% van deze gevallen kan de vordering worden geïncasseerd. Verder blijkt uit de registratie van de spoorwegpolitie van het Korps Landelijke Politie Diensten dat in 15.000 van de 18.000 gevallen waarin assistentie is gevraagd van de spoorwegpolitie er sprake is van problemen met betrekking tot de geldigheid van het vervoerbewijs en de identificatie. (Deze informatie is opgenomen in het Aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer dat op 17 oktober 2002 door het kabinet naar de

Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2002/03, 28 642, nr. 1, blz. 46, Richtlijn bestrijding zwartrijden)).

De bevoegdheid van de ambtenaren en personen als bedoeld in artikel 92 van de Wet personenvervoer 2000 om naar het identificatiebewijs te vragen heeft de politie ontlast in de handhaving. Doordat niet steeds de politie behoeft te worden ingeschakeld bij het vragen naar de identiteit van de zwartrijder, kan er sneller en meer adequaat worden gehandhaafd. Vanwege het feit dat de zwartrijder naar zijn identiteitsbewijs gevraagd kan worden is de betrokken reiziger niet meer anoniem. Het stelt de handhaver in staat om meteen op de begane overtreding te reageren. Op basis van de resultaten van de invoering van de identificatieplicht in het openbaar vervoer verwacht de regering van de uitbreiding van de identificatieplicht dan ook een versterking van de effectiviteit en het gezag van het optreden van de politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders.

Uit het voorgaande volgt dat de regering van oordeel is dat uitbreiding van de identificatieplicht noodzakelijk is in een samenleving, waarvan de complexiteit is toegenomen en nog steeds toeneemt. De voorgestelde bevoegdheid is voldoende duidelijk, niet te algemeen geformuleerd en zij sluit aan bij de concrete taakuitoefening van functionarissen die zijn belast met de handhaving van wettelijke voorschriften. De bevoegdheid moet een bijdrage leveren aan het terugdringen van het reeds bij veel gelegenheden eerder geconstateerde handhavingstekort. Ten slotte is de regering van oordeel dat het opleggen van deze identificatieplicht een relatief lichte maatregel is die niet disproportioneel is in het licht van de te bereiken doelstellingen.

3. Kring van personen

De huidige identificatieplichten bevatten, behoudens enkele uitzonderingen, geen specifieke leeftijdsgrens. Bij invoering van een algemene verplichting om een identiteitsbewijs bij zich te dragen rijst de vraag of die verplichting ook zou moeten worden opgelegd aan jeugdigen. Huidige praktijk is dat jeugdigen beneden de twaalf jaar in de regel niet beschikken over een eigen identiteitsbewijs. Zij zijn meestal bijgeschreven op het paspoort van een hun ouders. Nederlandse identiteitskaarten en paspoorten kunnen aan jeugdigen wel op aanvraag worden verstrekt. De regering is van oordeel dat uitbreiding van de verplichting tot deze groep voor de rechtshandhaving geen nut heeft omdat deze minderjarigen vanwege hun leeftijd niet vervolgbaar zijn. Voor jeugdigen beneden de twaalf jaar is het mede de taak van de kinderbescherming om bij dreigende ontsporing passende (civielrechtelijke) maatregelen te (doen) treffen al dan niet met medewerking van de ouders. Het is thans niet noodzakelijk de identificatieplicht ook op te leggen aan jeugdigen beneden de twaalf jaar. In het conceptwetsvoorstel dat voor advies aan diverse instanties is toegezonden, is voorgesteld de leeftijdsgrens te stellen op twaalf jaar. In België, Luxemburg en Duitsland geldt een identificatieplicht niet voor personen beneden de twaalf jaar en deze gaat respectievelijk in op 15- en 16-jarige (Duitsland) leeftijd. In de meeste adviezen wordt gewaarschuwd tegen de extra risico's van verlies en diefstal van identiteitsbewijzen die een draagplicht voor jeugdigen vanaf de leeftijd van twaalf jaar meebrengt. De Raad van Hoofdcommissarissen wijst evenwel op het belang van deze leeftijdsgrens tegen de achtergrond van de constatering dat jongeren zich op steeds jongere leeftijd schuldig maken aan strafbare feiten en het veroorzaken van overlast. De grootste groep van jeugdigen die in aanraking komt met de politie bevindt zich in de leeftijdscategorie van vijftien-zeventien jaar. Als de leeftijdsgrens op vijftien jaar wordt gesteld, dan ligt 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. Het is in de praktijk van de rechtshandhaving in sommige gevallen een probleem gebleken om de identiteit te achterhalen van jeugdigen die geen identiteitsbewijs bij zich hebben.

Indien de politie bekeuringen uitschrijft voor overtredingen door jeugdigen die opzettelijk een verkeerde naam of adres opgeven, kan het lastig zijn om alsnog de juiste naam of het goede adres te achterhalen. Door invoering van de identificatieplicht wordt het gemakkelijker om de juiste gegevens over te nemen. Zo kan worden bereikt dat degene die een overtreding heeft gepleegd daarvoor ook wordt bestraft.

Voor de toegang tot een groot aantal maatschappelijke activiteiten is het tonen van speciale pasjes in enige vorm ook nu al noodzakelijk. Te denken valt aan het huren van videofilms, een auto of gereedschap, het lenen van boeken bij een bibliotheek, en toegang tot sportclubs en scholen. Voorafgaand aan het ondernemen van bepaalde activiteiten buitenshuis, zullen burgers zich moeten afvragen welke documenten daarvoor benodigd zijn; zij zullen er ook aan moeten wennen, dat ze voor ze het huis verlaten een identiteitsbewijs bij zich hebben. Veel mensen, waaronder veel jongeren, verlaten hun huis niet zonder hun mobiele telefoon. Het risico van diefstal en verlies is daarbij zeker eveneens aanwezig. Het aantal gelegenheden waarbij mensen geen enkel document bij zich behoeven te hebben, neemt sterk af. Jongeren moeten nu hun leeftijd ook al kunnen aantonen als zij een brommer besturen, of alcohol of sigaretten willen aanschaffen. Wij hebben er wel begrip voor dat bepaalde soorten activiteiten voor jongeren van twaalf jaar minder belangrijk zijn dan voor de categorie van veertien-achttien jaar. Tegen deze achtergrond achten wij de grens van veertien jaar verantwoord.

Aan het begin van deze toelichting is aangekondigd dat indien dit voorstel tot wet wordt verheven, drie jaar na inwerkingtreding evaluatie zal plaats vinden. Uiteraard zal daarbij afzonderlijk aandacht worden besteed aan de vraag of het leeftijds criterium in de praktijk voldoet wordt toegepast.

4. Aard van de identiteitsbewijzen

Bij de huidige Wet op de identificatieplicht is ervoor gekozen niet over te gaan tot het aanwijzen en uitreiken van een identiteitsbewijs door de overheid. In België, Duitsland en Frankrijk wordt wel van overheidswege een aparte identiteitskaart verstrekt aan burgers. De regering blijft voorshands van oordeel dat het niet wenselijk is om over te gaan tot de aanwijzing van één identiteitsbewijs. De lastenverhoging voor de burger die daarvan het gevolg zal zijn, acht de regering onwenselijk. Het introduceren van een nieuwe identiteitskaart kan er in de huidige situatie ook niet toe leiden dat de burger in alle situaties altijd met één document kan volstaan. Ten behoeve van de controle op de naleving van specifieke wetten, zoals de Wegenverkeerswet 1994 en de Vreemdelingenwet 2000 (hierna Vw 2000), blijft noodzakelijk dat afzonderlijke documenten moeten worden getoond, waaruit respectievelijk blijkt van rijbevoegdheid en verblijfsstatus. De noodzaak van het voorschrijven van een apart identiteitsbewijs is bij de invoering van de Wet op de identificatieplicht (hierna WID) in 1994 niet gebleken, terwijl deze wet toch al voor burgers in grote delen van het maatschappelijk leven de verplichting inhield om een identiteitsbewijs op verzoek te tonen. Uitgangspunt blijft dat aan de identificatieplicht kan worden voldaan met de bestaande erkende identiteitsbewijzen. Het voorgaande laat onverlet dat op termijn kan worden overwogen of het mogelijk en wenselijk is de Nederlandse identiteitskaart (eventueel met een biometrisch kenmerk) aan te wijzen als identiteitsbewijs voor Nederlandse ingezetenen. In dit verband zijn de ervaringen die de komende jaren worden opgedaan met de thans voorgestelde maatregel zeer relevant. Deze ervaringen leveren immers interessante gegevens op voor de afstemming van de diverse bestaande identiteitsdocumenten en op termijn voor de invoering van één identiteitskaart voor Nederlandse ingezetenen. Bij de evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel zal dan ook bijzondere aandacht worden gegeven aan de mate waarin het gebruik van verschillende identiteitsdocumenten praktische verificatieproblemen oproept en aan de mate waarin identiteitsfraude wordt gepleegd met bepaalde documenten. Bij gelegenheid van die evaluatie zal dan ook aan de orde komen of kan worden besloten tot de ontwikkeling en invoering van één identiteitsbewijs.

In artikel 1 WID is bepaald welke identiteitsbewijzen zijn erkend als algemeen identiteitsbewijs. Dat betekent dat burgers zich in alle gevallen waarin een identificatieplicht is gevestigd, van dat identiteitsbewijs kunnen bedienen. Voor personen met de Nederlandse nationaliteit zijn dat het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart (voorheen Europese identiteitskaart genoemd). Voor vreemdelingen gelden de documenten die zijn aangewezen in de Vw 2000. Daarin zijn de documenten aangewezen, waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Aan alle vreemdelingen aan wie een verblijfstitel is toegekend voor verblijf in Nederland, wordt een vreemdelingendocument toegekend. EU-onderdanen kunnen hun EU-paspoort als identiteitsbewijs ook gebruiken ter voldoening aan het toezicht op de Vw 2000; datzelfde geldt voor onderdanen van de daarmee bij Overeenkomst gelijk gestelde Europese Economische Ruimte.

In verschillende wetten is nu in aanvulling op de aanwijzing van het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en het vreemdelingendocument, de mogelijkheid geschapen om andere bewijzen als identiteitsbewijs te accepteren. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan het rijbewijs (b.v. voor identificatie op de werkplek), maar ook aan het bromfietscertificaat (b.v. voor het vaststellen van de leeftijd op grond van de Drank en Horecawet en de Tabakswet). Deze mogelijkheid blijft aanwezig; noodzakelijk is evenwel dat een dergelijke voorziening in de desbetreffende materiewet is of wordt opgenomen. Van belang is dat bij afgifte van de documenten die als geldig identiteitsbewijs zijn aangewezen, in de meeste gevallen controle via de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna GBA) plaats vindt, die inhoudt dat de aanvrager diegene is die hij opgeeft te zijn. Deze controle vindt plaats bij afgifte van het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en het rijbewijs. Het is niet wenselijk dat andere documenten waarop geen foto staat en ten aanzien waarvan geen verificatie door de gemeente in de GBA heeft plaatsgevonden, worden aangewezen als algemeen erkend identiteitsbewijs.

Wel is het nu mogelijk om het rijbewijs als algemeen identiteitsbewijs te erkennen, temeer omdat daarop ook het sofi-nummer is vermeld. Voor het voldoen aan de identificatieplicht zoals deze thans wordt voorgesteld zal het tonen van het rijbewijs in het algemeen toereikend kunnen zijn. Belangrijke overwegingen daarbij zijn de uitbreiding van de reikwijdte van de identificatieplicht en het gebruiksgemak voor de burger. Het aantal Nederlandse rijbewijshouders bedraagt nu reeds negen miljoen. Het heeft bij de invoering van de WID ook in de bedoeling gelegen om het rijbewijs als nationaal identiteitsbewijs te erkennen, doch het is daarvan niet gekomen omdat het geen uitsluitsel kon geven over de nationaliteit van de houder. Indien dit element evenwel voor het toezicht op de naleving van wetten noodzakelijk is – bij voorbeeld in het kader van de fraudebestrijding en de uitvoering van de zogenaamde Koppelingswet-, dan zal in de desbetreffende materiewet een aanvullende eis met betrekking tot extra controle moeten worden gesteld. Daartoe zijn in de artikelen VI tot en met XXII van dit wetsvoorstel wijzigingen van de desbetreffende wetten voorgesteld.

Opmerking verdient dat in artikel 10 van de Vw 2000, waarin het beginsel van de Koppelingswet is geïncorporeerd, is bepaald dat vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland houden, geen aanspraak kunnen maken op toekenning van verstrekkingen of voorzieningen van bestuursorganen. Ten gevolge daarvan is weliswaar extra controle op verblijfsstatus en nationaliteit geboden, maar invoering van een uitgebreide identificatieplicht brengt hierin geen wijziging. Het betreft hier strikt genomen controle op de uitvoering van de Vreemdelingenwet en het sequeel daarvan in andere wetten. Degene die geen geldige vreemdelingendocumenten kan laten zien, komt niet in aanmerking voor overheidsvoorzieningen (met uitzondering van rechtsbijstand, het recht op onderwijs voor leerplichtige minderjarigen en het recht op noodzakelijke medische hulp).

In enkele adviezen wordt de vraag opgeworpen of men zich mag legitimeren met een verlopen of ongeldig identiteitsbewijs. Uitgangspunt is dat de Paspoortwet en de Wegenverkeerswet aangeven welke eisen aan een geldig document worden gesteld en

welke bevoegdheden daaraan zijn verbonden. Uitbreiding van de huidige identificatieplichten brengt in deze stand van zaken geen wijziging. De vraag naar de geldigheid van de erkende documenten is ook nu reeds relevant voor de handhaving van de huidige identificatieplichten. In de tekst van de wet ligt besloten dat aan de identificatieplicht slechts volledig kan worden voldaan door het tonen van een geldig identiteitsbewijs. Dat betekent dat men zich niet kan legitimeren met een verlopen of anderszins ongeldig identiteitsbewijs. Om te kunnen voldoen aan de identificatieplicht zal een ieder boven de veertien jaar gehouden zijn zich desgevorderd met behulp van één van in de WID aangewezen geldige documenten te legitimeren. De eenvoudigste wijze waarop daaraan door de meeste personen kan worden voldaan is de Nederlandse identiteitskaart. Dit betekent dat een burger altijd over een geldig identiteitsbewijs moet beschikken en niet kan volstaan met het tonen van verlopen documenten of de mededeling dat een geldig paspoort aan het verkeer is onttrokken. Hij dient dan alsnog een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen. Datzelfde geldt voor degene die zijn rijbewijs op grond van een strafrechtelijke veroordeling of een administratieve maatregel heeft moeten inleveren. Evenwel kan niet worden uitgesloten dat de aard van de controlerende activiteit die wordt uitgeoefend van invloed is op de mate van striktheid die in de praktijk zal worden betracht bij de beoordeling van de geldigheid van de aangeboden documenten. Voor een controle in het kader van de openbare orde zal primair van belang zijn dat men snel kan zien met wie men van doen heeft. Bij het openen van een bankrekening, het aanvragen van een uitkering of bij de notaris is geen reden te volstaan met vluchtige controle, maar zal altijd controle van de geldigheid identiteitsbewijs moeten plaatsvinden.

In verschillende adviezen zijn kanttekeningen gemaakt waaruit blijkt van twijfel aan de fraudebestendigheid van rijbewijzen. Het CBP wijst erop dat de kwaliteitseisen voor dit document lager liggen dan die voor het paspoort. Ten tweede wijst dit College op de omstandigheid dat de rijbewijzen niet centraal worden uitgegeven, zoals dat thans bij de paspoorten en de Nederlandse identiteitskaarten gebeurt. De regering merkt op dat ook aan het rijbewijs verschillende kwaliteitseisen worden gesteld die ertoe strekken vervalsing te voorkomen. Daartoe wordt de productie van nieuwe rijbewijzen ingevolge de Europese regels eens in de vier jaar aanbesteed, waarbij steeds in overeenstemming met de laatste inzichten op het terrein van de beveiliging van documenten aangepaste kwaliteitseisen worden gesteld. Juist is evenwel dat deze kwaliteitseisen niet dezelfde zijn als die voor de bestaande reis- en vreemdelingendocumenten. Afgezet tegen het grote aantal rijbewijzen dat is verstrekt (9 miljoen), is er sprake van een relatief zeer gering aantal vervalsingen dat wordt aangetroffen. Het Regionaal Coördinatiepunt Documentherkenning in Amsterdam deelt mee jaarlijks ongeveer 50 vervalste documenten aan te treffen, waarbij het veelal gaat om het verwisselen van de foto in het paspoort of rijbewijs. Van structurele gebreken in het rijbewijs als document, die "geslaagde" vervalsing op grote schaal mogelijk maken, is tot op heden niet gebleken. In de tweede plaats zal op grond van de tweede Europese Richtlijn over rijbewijzen in 2006 worden begonnen met de uitgifte van rijbewijzen in de vorm van een "credit card" model die centraal worden aangemaakt. Dat leidt ertoe dat in 2016 het overgrote deel van de Nederlandse rijbewijshouders in het bezit zal zijn van een rijbewijs, dat tevens kan fungeren als identiteitsbewijs. Dat document voldoet aan behoorlijke eisen van fraudebestendigheid, en de identiteit van de houder is geverifieerd bij de GBA.

Ook de Raad van State heeft in zijn advies aandacht gevraagd voor de fraudebestendigheid van het rijbewijs. In voorbereiding onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat 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, vast houden aan de aanwijzing van het rijbewijs als algemeen identiteitsbewijs. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal er bij de ontwikkeling van het nieuwe rijbewijs rekening mee houden dat het rijbewijs zeker voor de

korte termijn tot 2008 ook als identiteitsbewijs zal moeten dienen. Anders dan het CBP meent is er geen goede grondslag voor de aanname dat het rijbewijs nu een zodanig zwakke schakel in de identiteitsketen vormt dat aanwijzing als identiteitsbewijs niet verantwoord zou zijn.

De Raad van Hoofdcommissarissen tekende in zijn advies aan dat fraude met de aangewezen identiteitsbewijzen niet kan worden uitgesloten. Met betrekking tot de opmerkingen die zijn gemaakt door genoemde Raad over mogelijke fraude door zogenaamde "look alikes" verwijst de regering naar de desbetreffende opmerkingen bij het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten, Kamerstukken II, 2002/03, 28 342, (R 1719), nr. 3. Zoals in paragraaf 8 ook al aan de orde zal komen, zal bij de uitvoering en de handhaving van de identificatieplicht extra aandacht moeten uitgaan naar de echtheid van de getoonde documenten en alertheid moeten worden betracht bij de vergelijking tussen de gecontroleerde persoon en de foto die op het identiteitsbewijs is aangebracht.

Er bestaat nu geen landelijk register van alle afgegeven identiteitsbewijzen, waardoor met gestolen en vermiste identiteitsbewijzen naar de mening van de Raad van Hoofdcommissarissen relatief eenvoudig gefraudeerd kan worden, zonder dat die fraude eenvoudig kan worden opgespoord door middel van verificatie van het aan het identiteitsbewijs gekoppelde nummer. Het is juist dat er geen geïntegreerd register bestaat van alle reisdocumenten en rijbewijzen, maar er zijn wel afzonderlijke registers die voor de politie toegankelijk en bereikbaar zijn.

Op grond van artikel 4a van de Paspoortwet is het Basisregister reisdocumenten opgezet, dat vanaf 1 september 2003 werkzaam is. Daarin wordt bijgehouden welke Nederlandse reisdocumenten (paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten) niet in het vrije verkeer mogen voorkomen, in het bijzonder:

- reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven;
- reisdocumenten met een nog geldige looptijd waarvan de houder is overleden;
- reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen (door verlies van de Nederlandse nationaliteit, verblijfsstatus of diplomatieke status, wijziging van de naam, geboortedatum of geslacht), dan wel doordat zij op grond van onjuiste gegevens blijken te zijn verstrekt.

De gegevens die in het Basisregister reisdocumenten worden opgenomen, zijn voornamelijk afkomstig van de paspoortverstreckende autoriteiten. Daarnaast kunnen de gegevens worden aangeleverd door autoriteiten die op grond van de Paspoortwet bevoegd zijn tot inhouding van Nederlandse reisdocumenten. Het Basisregister bestaat in feite uit twee delen:

- het Basisregister zelf: hierin worden naast documentgegevens ook persoonsgegevens opgenomen. Met deze gegevens is het voor de uitgevende instanties mogelijk eerder in te grijpen bij meervoudige vermissingen.
- Het Verificatieregister: dit register speelt in het bijzonder een belangrijke rol in de voorkoming van fraude. In dit register worden uitsluitend de reisdocumentnummers en het soort reisdocument opgenomen. Het Verificatieregister is een hit/no hit register en geeft bij het opgeven van het nummer van het document snel informatie over de vraag of het document in het Basisregister Reisdocumenten is opgenomen. Het Verificatieregister is 24 uur per dag, zeven dagen per week, online bevroegbaar.

De politie is gerechtigd gebruik te maken van het Basisregister of het Verificatieregister. De politie kan tevens gebruik maken van het Verificatie en Informatie Systeem (VIS) bij het KLPD, waarin als gestolen of vermist opgegeven buitenlandse identiteitsdocumenten en Nederlandse vreemdelingendocumenten als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000 zijn opgenomen. Dit systeem is 24 uur per dag raadpleegbaar vanaf elk aangesloten

politiebureau, of - indien bijvoorbeeld raadpleging tijdens een surveillance op straat nodig is - via de meldkamer van het politiebureau.

Voorts functioneert het rijbewijsregister bedoeld in artikel 126 van de Wegenverkeerswet 1994, waarin alle Nederlandse rijbewijzen en een aantal buitenlandse rijbewijzen zijn opgenomen. Dit register is voor de politie 24 uur on-line bevroegbaar. Daarin wordt bijgehouden welke rijbewijzen geldig zijn en, welke, voorzover zij nog op grond van enige wettige verplichting hadden moeten worden ingeleverd (zoals na een ontzegging van de rijbevoegdheid of na een administratieve ongeschiktverklaring), kunnen worden ingenomen (art. 161, derde lid WVV 1994).

Voorzover de Hoofdcommissarissen beogen te pleiten voor een integratie van deze registers, kan de regering dat pleidooi niet onderschrijven, omdat – nog los van de enorme omvang van een dergelijke registratie - de doelstellingen van die registraties niet geheel dezelfde zijn. Wel is van essentieel belang dat de verschillende registraties ten behoeve van de handhaving en het toezicht gemakkelijk en permanent toegankelijk zijn voor de functionarissen die dat bij hun taakuitoefening nodig hebben.

5. Identificatieplicht ter uitvoering van de politietaak

Op grond van de Politiewet 1993 heeft de politie als taak: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de handhaving van de openbare orde en de verlening van hulp aan hen die deze behoeven. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de betekenis die invoering van een uitgebreide identificatieplicht voor de uitoefening van deze taken heeft. In het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de opsporing van strafbare feiten in het bijzonder, is het geldend recht als volgt. Op grond van het nieuwe artikel 55b van het Wetboek van Strafvordering (Sv), dat op 1 maart 2002 in werking is getreden, is het mogelijk dat de politie een verdachte die is staande gehouden of aangehouden naar zijn identiteitsbewijs vraagt en het daarop vermelde sofi-nummer overneemt. Indien dat voor de vaststelling van de identiteit van de verdachte noodzakelijk is, kan de politie de verdachte aan zijn kleding onderzoeken als wegmaking of beschadiging van een voorwerp waaruit diens identiteit kan blijken, dreigt. Indien de verdachte weigert zijn identiteit bekend te maken, of indien de politieambtenaar vermoedt dat hij een valse naam heeft opgegeven, kan de verdachte – ook voor overtredingen - worden aangehouden en onderworpen aan maatregelen ter identificatie. Dat zijn in ieder geval op grond van artikel 61a, eerste lid, Sv. het maken van foto's, het nemen van lichaamsmaten en het nemen van vingerafdrukken. Deze blijven op grond van de Wet politieregisters bewaard zolang dat nodig is voor de uitvoering van de politietaak. Vingerafdrukken worden in beginsel na dertig jaar vernietigd. Ten behoeve van de identificatie kan de termijn voor het ophouden voor verhoor van maximaal zes uur met nog eens zes uur worden verlengd. In de praktijk vindt bij verdenking van misdrijf altijd verificatie bij de GBA plaats. Bij de voorbereiding van deze aanvulling van het Wetboek van Strafvordering heeft de politie te kennen gegeven dat dit ook bij overtredingen gaat plaats vinden. Invoering van een verruimde identificatieplicht zal dan ook de handhaving vergemakkelijken van overtredingen begaan door fietsers en voetgangers die thans niet gehouden zijn een identiteitsbewijs bij zich te dragen. Bij aanhouding wegens misdrijf vindt immers ongeacht of de verdachte een identiteitsbewijs bij zich draagt, verificatie – zo mogelijk aan de hand van het sofi-nummer - plaats bij de GBA.

Voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak heeft de politie thans geen bevoegdheid om naar de identiteit van burgers te vragen. Veelal geven de bestaande bepalingen in de plaatselijke verordeningen weliswaar reeds beperkte mogelijkheden voor optreden op grond van verdenking van een strafbaar feit (het veroorzaken van lawaai of hinder op de openbare weg, hinderlijk samenscholen e.d.), maar voorstelbaar is dat de politie bij gelegenheid van dreigende wanordelijkheden de identiteit van de personen die daarbij aanwezig zijn, wil vaststellen. Dan is er immers geen verdenking van een strafbaar

feit. Vaak is het onderscheid tussen openbare orde handhaving en het opsporen van strafbare feiten niet gemakkelijk aan te geven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan groepen personen die samenscholen op een bepaalde plek. Dit kan een verstoring van de openbare orde, maar ook kan blijken dat tevens strafbare feiten worden gepleegd. Ook bij optreden in het kader van de hulpverleningstaak, kan er tegelijkertijd sprake zijn van handhaving van de openbare orde en mogelijk zelfs de opsporing van strafbare feiten. Bijvoorbeeld in geval van een burenruzie, waarbij meerdere, ook onbekende, personen betrokken zijn geraakt. Door uitbreiding van de identificatieplicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde als onderdeel van de politietaak, krijgt de politie een zelfstandige bevoegdheid om naar een identiteitsbewijs te vragen. Het sluitstuk daarvan is dat personen die niet in staat of bereid zijn een identiteitsbewijs te tonen, vervolgens als verdachte van een strafbaar feit kunnen worden aangemerkt: namelijk het niet voldoen aan de identificatieplicht. Dan kunnen zij worden meegenomen naar het bureau om daar aan identificatiemaatregelen te worden onderworpen.

Toepassing van de bevoegdheid voor de handhaving van de openbare orde zal ook mogelijk zijn in de situaties geschetst in het wetsvoorstel incidentele identiteitscontroles, waarin het vooral ging om dreiging van terroristische misdrijven. Dat wetsvoorstel, waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht, zal bij gelegenheid van de indiening van dit wetsvoorstel worden ingetrokken. Het College van procureurs-generaal ziet de meerwaarde van het wetsvoorstel vooral voor de taakuitoefening van de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en de beveiliging van de publieke ruimte. Het advies van de Raad voor Hoofdcommissarissen heeft eenzelfde strekking.

Bij gelegenheid van de consultatie die voorafging aan de notitie over beperkte uitbreiding van de identiteitscontroles (Kamerstukken II 2000/01, 28 069, nr. 1) heeft de Raad van Hoofdcommissarissen te kennen gegeven weinig rendement voor verhoging van de opsporing te verwachten, indien deze niet gepaard gaat aan het houden van algemene controles ter zelfstandige handhaving van de identificatieplicht dan wel het houden van stelselmatige controles, waarbij de bewegingen van bepaalde personen gedurende langere tijd kunnen worden gevolgd en vastgelegd. In het verlengde daarvan hebben het CBP en het LBR het risico benadrukt dat controles die uitsluitend zijn gericht op handhaving van de identificatieplicht, discriminerend en stigmatiserend optreden ten gevolge kunnen hebben. Om dergelijk optreden te signaleren zou de politie het gebruik van de bevoegdheid dienen te registreren. Vanuit dit gezichtspunt kan volgens het CBP registratie noodzakelijk worden geacht voor de uitvoering van de politietaak. Registratie van de controles heeft echter ook tot gevolg dat wordt vastgelegd waar, wanneer en onder welke omstandigheden burgers zijn gecontroleerd. De opmerking van het CBP dat het hier enerzijds gaat om het belang van controleerbare uitoefening van deze bevoegdheid door de politie en anderzijds om het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers kan de regering onderschrijven. Het LBR meent dat de rechter de rechtmatigheid van uitgevoerde identiteitscontroles moet kunnen toetsen en dat gecontroleerde personen zich over zo'n controle zouden kunnen beklagen door gebruik te maken van de bestaande klachtenprocedures bij de politie. Dit standpunt gaat ervan uit dat er derhalve ook sprake moet zijn van een omvattende registratie van de controleactiviteiten, ook in de gevallen waarin geen proces-verbaal is opgemaakt. De regering acht het niet gewenst dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt geregistreerd in welke gevallen deze bevoegdheid is uitgeoefend. In het algemeen is het niet zo dat iedere bevoegdheidsuitoefening of elk contact met de burger door de politie schriftelijk wordt vastgelegd. Deze vastlegging is vooral van belang als het gaat om toepassing van ingrijpende bevoegdheden. Het met goed gevolg toepassen van de voorgestelde bevoegdheden lijkt niet zodanig ingrijpend dat daarvan aantekening moet worden gemaakt. Daarmee is niet gezegd dat burgers die willen klagen over onjuiste toepassing van deze bevoegdheid, dat niet zouden kunnen. Ingevolge de klachtenprocedure die op grond van artikel 61 tot en met 66 Politiewet 1993 moet zijn vastgesteld, kan een burger over het optreden en de concrete gedraging van de politie

ambtenaar een klacht indienen bij het bevoegd gezag (meestal de burgemeester). Hij kan voorts een klacht over de behoorlijkheid van de gedraging indienen bij de Nationale ombudsman. Op grond van artikel 2 van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar is de politieambtenaar die in burgerkleding optreedt, gehouden zich ongevraagd te legitimeren en de politieambtenaar in uniform legitimeert zich op verzoek daartoe. De toezichthouder is daartoe eveneens verplicht (artikel 5:12 Awb). De regering is van oordeel dat het belang van burgers die bezwaar willen maken tegen uitoefening van de bevoegdheid die niet heeft geleid tot het opmaken van een proces-verbaal wegens het niet voldoen aan de identificatieplicht, onvoldoende zwaar is, om daarvoor in extra rechtsbescherming te voorzien en direct beroep op de rechter open te stellen. Ten slotte wijst de regering nog op de disproportionele administratieve belasting van een dergelijke vastlegging die niet noodzakelijk is in het belang van de uitvoering van de politietaak; zij verwijst ook naar het hiervoor gereleveerde uitgangspunt dat het houden van afzonderlijke identiteitscontroles niet gewenst is, juist met het oog op het voorkomen van onnodige irritatie of confrontatie tussen burgers en politie. Het gaat hierbij vooral om optreden in het kader van de handhaving van andere wetten.

Buitengewoon opsporingsambtenaren

Het huidige artikel 55b Sv regelt dat bepaalde door de minister van Justitie aangewezen categorieën van personen de bevoegdheden als vermeld in dat artikel mogen uitoefenen. Op basis hiervan mogen daartoe aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142, eerste lid, Sv dezelfde bevoegdheden uitoefenen als de ambtenaren van politie. In artikel 8a van de Politiewet 1993 wordt aan de buitengewoon opsporingsambtenaar dan ook een gelijke bevoegdheid tot het vorderen van identificatie toegekend als aan de ambtenaar van politie.

Vermelding aanleiding voor het doen van de vordering

De Nederlandse Orde van Advocaten en het LBR hebben gewezen op het belang dat in een proces-verbaal dat wordt opgemaakt terzake van overtreding van het voorgestelde artikel 447e Sr (niet voldoen aan de vordering tot inzage in een identiteitsbewijs), is opgenomen in welk kader de vordering werd gedaan en waarom deze noodzakelijk is voor een redelijke taakuitoefening. Hiervoor is al aangegeven dat de regering deze opvatting onderschrijft en op welke wijze daaraan uitvoering zal worden gegeven, namelijk door het opnemen in een aanwijzing van het College van procureurs-generaal. Bevoegdheden mogen immers in het algemeen niet op willekeurige wijze worden uitgeoefend en toepassing van die bevoegdheden dient een redelijk doel te dienen. Beide organisaties bepleiten een aanscherping van de voorgestelde tekst; deze is door de toevoeging in artikel 8a van de Politiewet 1993 tot uitdrukking gebracht.

Verhouding uitgebreide identificatieplicht en vreemdelingtoezicht

Naast de politietaak zoals deze in de Politiewet 1993 is gedefinieerd, is in verschillende wetten bepaald dat de politie bepaalde (toezichthoudende) taken vervult. Te denken valt aan de controlebevoegdheden op grond van de Wegenverkeerswet 1994 en de Vw 2000 waar reeds specifieke identificatieplichten bestaan. Vooral over de verhouding tot de bestaande regeling van het vreemdelingtoezicht zijn in de verschillende adviezen opmerkingen gemaakt. Anders dan wordt verondersteld in de reactie van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland geeft het wetsvoorstel geen aanvullende bevoegdheid ten opzichte van het huidige vreemdelingtoezicht. De specifieke bepaling van artikel 50 Vw 2000 houdt in dat controle op identiteit slechts mag plaatsvinden indien er een geobjectieerd redelijk vermoeden bestaat van illegaal verblijf. De wetgever heeft het daarvoor bestaande criterium (ernstige aanwijzingen) weliswaar versoepeld, maar niet gewild dat de politie de

bevoegdheid kreeg zonder reden identiteitscontroles uit voeren. In de Vreemdelingencirculaire 2000 is aangegeven dat het algemeen belang vergt dat wordt opgetreden tegen vreemdelingen die zich in strijd met de wettelijke bepalingen in Nederland bevinden. Omdat uit illegaal verblijf misstanden kunnen voortvloeien met betrekking tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers, volksgezondheid en huisvesting dient nauwlettend toezicht te worden gehouden op de binnenkomst en aanwezigheid van illegale vreemdelingen. Onder toezicht wordt verstaan het uitvoeren van controles zonder dat van overtreding van een wettelijk voorschrift behoeft te zijn gebleken. Het operationele vreemdelingentoezicht moet gericht zijn op de bestrijding van illegaal verblijf met een minimum aan hinder voor derden. Ongerichte uitoefening van toezicht is niet doelmatig. De kans op confrontatie met illegaal verblijf moet reëel zijn. Voor een uitvoerig overzicht van de uitleg die aan het nieuwe criterium van een geobjectiveerd (blijkend uit feiten en omstandigheden) redelijk vermoeden van illegaal verblijf in de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie is gegeven, verwijzen wij naar P. Baudoin, A. van de Burgt en B. Hendriksen – Vrijheidsontneming van vreemdelingen, Den Haag, 2002, blz. 88-116. In het bijzonder kan nog worden opgemerkt dat uit jurisprudentie volgt dat uit een proces-verbaal duidelijk dient te blijken in welk kader controle heeft plaatsgevonden, onder welke omstandigheden betrokkene is aangetroffen en onder welke omstandigheden de staandehouding heeft plaatsgevonden. In de omvang en de wijze van uitoefening van deze specifieke bevoegdheden op grond van de Vw 2000 wordt door deze algemene wet geen wijziging gebracht.

Niet is uit te sluiten dat als gevolg van uitbreiding van de identificatieplicht voor de controle op de naleving van andere wetten ten aanzien van degene die niet kan voldoen aan de vordering tot inzage in het identiteitsbewijs, vervolgens het vermoeden rijst van illegaal verblijf. Niettemin blijft bij die controles het criterium dat zij noodzakelijk zijn voor een redelijke taakuitoefening. Ook nu is bij voorbeeld niet geoorloofd dat vreemdelingen voor de naleving van bijzondere wetten intensiever gecontroleerd zouden worden dan Nederlandse ingezetenen die tot diezelfde naleving zijn gehouden. Tegen deze achtergrond acht de regering de vrees die wordt geuit door het LBR dat deze controles buitenlanders of vreemdelingen onevenredig zullen treffen, niet gegrond. Dit klemt te meer nu het LBR zelf al releveert dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegdheden zodanig uitlegt dat toezichthouders deze slechts non-discriminatoir mogen toepassen.

6. Toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften

In afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn algemene bepalingen opgenomen omtrent het bestuurlijk toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften.

In artikel 5:17, eerste lid, Awb is reeds in algemene zin bepaald dat toezichthouders de bevoegdheid hebben tot het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en bescheiden. Deze bevoegdheid wordt begrensd door het in artikel 5:13 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel, hetgeen betekent dat slechts gegevens en bescheiden kunnen worden gevorderd voor zover de toezichthouder die redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig heeft. Artikel 5:20 Awb bevat de verplichting om aan een dergelijke vordering te voldoen. De bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden brengt onder omstandigheden ook de bevoegdheid tot het inzien van identiteitsbewijzen mee (vgl. Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, blz. 40, en Rb. Den Haag (rechtseenheidskamer) 25 februari 2000, AB 2000, 271). Daaruit kan echter geen algemene identificatieplicht worden afgeleid. In het kader van dit wetsvoorstel wordt het - mede in verband met de vermelde parallellie met de corresponderende bevoegdheid voor politieambtenaren en buitengewoon opsporingsambtenaren - nuttig geacht een uitdrukkelijke bevoegdheid voor toezichthouders op te nemen om naar identiteitsbewijzen te vragen, teneinde buiten twijfel te stellen dat van deze bevoegdheid gebruik kan worden

gemaakt, uiteraard met inachtneming van het in artikel 5:13 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel.

Door het voorgestelde artikel 5:16a Awb kan de toezichthouder inzage van het identiteitsbewijs vorderen. In artikel 2 WID is een specifieke medewerkingsverplichting opgenomen, die een concretisering vormt van de algemene medewerkingsplicht in artikel 5:20, eerste lid, Awb.

De bevoegdheid van de toezichthouder om inzage te vorderen van een identiteitsbewijs mag als gezegd slechts worden uitgeoefend voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Deze beperking vloeit voort uit artikel 5:13 Awb en geeft uitdrukking aan het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat een toezichthouder alleen inzage mag vorderen van een identiteitsbewijs jegens de personen waarop ingevolge de wettelijke regeling op grond waarvan de toezichthouder als zodanig is aangewezen, het toezicht is gericht.

De invoeging van artikel 5:16a zal betekenen dat de plicht tot het verlenen van inzage in een identiteitsbewijs geldt ten aanzien van de toezichthouders die daarmee ingevolge de bestaande wetgeving reeds zijn belast. Dit heeft tot gevolg dat is nagegaan welke betekenis toekenning van deze nieuwe bevoegdheid heeft voor de handhaving van deze wetten. Het resultaat daarvan is neergeslagen in de artikelen VI tot en met XXII van dit wetsvoorstel.

Invoering van de uitgebreide identificatieplicht brengt niet mee dat de toezichthouder bij het constateren dat niet wordt voldaan aan zijn vordering tot inzage van het identiteitsbewijs, daarvan proces-verbaal mag opmaken. De toezichthouder, die niet tevens is aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar, moet daarvoor de bijstand inroepen van een politieambtenaar. Deze situatie wijkt niet af van de huidige situatie, waarin ook voor het verbaliseren van strafbare feiten een beroep moet worden gedaan op de politie.

De Nederlandse wetgeving kent diverse identificatieplichten. 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. Sanctionering

Nagegaan is op welke wijze het best kan worden opgetreden tegen het niet nakomen van de identificatieplicht. Het betreft in het bijzonder de vraag of een nieuwe strafbaarstelling moet worden geïntroduceerd of dat met de huidige strafbedreiging van artikel 184 Sr kan worden volstaan.

In de motie Nicolai, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 30, werd ervan uitgegaan dat overtreding van een identificatieplicht niet zou moeten leiden tot aparte strafbaarstelling, maar als strafverzwarende omstandigheid zou kunnen meetellen bij de afdoening van het strafbaar feit, waarvoor de staande – of aanhouding had plaatsgevonden. Dit sloot aan bij de bestaande aanwijzing van het College van procureurs-generaal, die ervan uitgaat dat handhaving van de identificatieplicht geen doel op zich is en maar dient bij te dragen aan

de handhaving in het algemeen. Daaraan is bij voorbeeld uitdrukking gegeven in de Wet personenvervoer, waarin bij een eerdere wijziging is afgestapt van een afzonderlijke strafbaarstelling van de identificatieplicht. Het niet voldoen aan de identificatieplicht indien men wordt verdacht van zwart rijden in het openbaar vervoer wordt nu als strafverzwarende omstandigheid meegeteld bij de afdoening van de overtreding op het zwart rijden en niet als afzonderlijke overtreding. De NOVA bepleit eveneens het laten meetellen van het niet voldoen aan de identificatieplicht als strafverzwarende omstandigheid, maar gaat eraan voorbij dat er dan altijd sprake moet zijn van een vervolgbaar strafbaar feit. Dat behoeft slechts ten dele aan de orde te zijn. Ook het niet kunnen voldoen aan de identificatieplicht ten opzichte van toezichthouders zou in deze optiek niet strafbaar zijn.

Een andere optie is dat het niet voldoen aan de identificatieplicht wordt opgevat als het opzettelijk niet nakomen van een bevel of een vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een toezichthoudende ambtenaar of een ambtenaar belast met opsporing of het onderzoek van strafbare feiten. Dat is reeds in artikel 184 Wetboek van Strafrecht als misdrijf strafbaar gesteld met maximaal 3 maanden gevangenisstraf of geldboete van de tweede categorie.

De regering geeft de voorkeur aan een aparte strafbaarstelling, waarin de relatieve ernst van het strafbaar feit beter tot uitdrukking wordt gebracht. In het voorstel dat is gepresenteerd in de hiervoor genoemde motie Nicolai heeft overtreding van de identificatieplicht een accessoir karakter; vervolging vindt plaats in aansluiting op een hoofdfeit. Vervolging op grond van het misdrijf van artikel 184 Sr is in theorie weliswaar mogelijk, maar is als justitiële reactie veelal disproportioneel, vooral als de aanleiding aanhouding voor een overtreding of optreden in het kader van de openbare orde was. Met de specifieke strafbaarstelling van het niet voldoen aan de identificatieplicht kan een betere proportionele reactie worden gegeven. Een nieuwe strafbepaling kan in het Wetboek van Strafrecht worden opgenomen in de titel: overtredingen van de openbare orde en op gelijke wijze worden bestraft als het opgeven van een valse naam aan het bevoegd gezag met een maximale geldboete van de tweede categorie, 2250 euro. Het College van procureurs-generaal heeft erop gewezen dat de hoogte van de aanvankelijk voorgestelde strafbedreiging die tevens maximaal twee maanden hechtenis inhield, niet geheel congruent was met de strafbaarstelling van artikel 435, onder 4° Sr (het opgeven van een valse naam bij staandehouding), waarin geen hechtenis is bedreigd. Bij het opstellen van de voorgestelde bepaling is eerst aansluiting gezocht bij de reeds bestaande identificatieplicht bij voetbalwedstrijden, maar bij nadere afweging kan, gelet op de bredere adressering van de norm aan alle burgers en niet alleen aan bezoekers van voetbalwedstrijden ter voorkoming van vandalisme, worden volstaan met de enkele bedreiging van een geldboete. Een ander alternatief is handhaving van de voorgestelde bepaling en aanvulling van art. 435 onder 4° Sr met twee maanden hechtenis. Omdat de noodzaak daarvan evenwel in het geheel niet is gebleken, terwijl het opleggen van hechtenis voor de bestaande bepaling van artikel 435f Sr. niet heeft plaatsgevonden, verdient dit niet de voorkeur.

In verschillende adviezen is verzocht om een toelichting op mogelijke samenloop van het niet voldoen aan de voorgestelde identificatieplicht en overtreding van specifieke bepalingen van de WVV 1994 en de Vw 2000, respectievelijk in de gevallen waarin men geen rijbewijs kan tonen dan wel niet beschikt over de noodzakelijke vreemdelingendocumenten. Indien men als bestuurder van een motorrijtuig geen geldig rijbewijs kan tonen, ligt het voor de hand dat vervolging terzake van overtreding van artikel 107 jo 177, eerste lid, van de WVV 1994 plaats vindt. Ook in het geval van het aantreffen van personen die niet over de benodigde vreemdelingendocumenten beschikken, zullen de gebruikelijke vreemdelingenrechtelijke maatregelen worden toegepast. Een afzonderlijke vervolging voor het niet voldoen aan de identificatieplicht in aanvulling op het bestaande handhavingniveau lijkt in het algemeen niet wenselijk, ook al behoeft niet in alle gevallen

sprake te zijn van eendaadse samenloop. Vooral in het geval van illegaal in Nederland verblijvende personen, die veelal niet beschikken over noemenswaardige middelen van bestaan, zal een afzonderlijke vervolging voor het niet voldoen aan de identificatieplicht geen toegevoegde waarde hebben. Het beleid moet erop gericht blijven een eind te maken aan het illegaal verblijf.

8. Uitvoering en toepassing

Invoering van een identificatieplicht heeft tot gevolg dat personen boven de veertien jaar die nu niet gehouden zijn een identiteitsbewijs bij zich te dragen dit moeten aanschaffen. Het betreft o.a. personen die niet (meer) in een dienstbetrekking werken, personen die geen rijbewijs hebben en personen die geen behoefte aan een reisdocument hebben. Met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is overleg aangevangen over de wijze waarop aan de (eenmalig) verhoogde vraag kan worden voldaan. Bij en vlak voor de invoering van dit wetsvoorstel zal zich een piek voordoen bij het aanvragen van documenten. Voor de groep van personen van 14-65 jaar kan alleen een schatting worden gemaakt van het aantal personen dat zich zal melden voor een identiteitsbewijs, waarbij de vraag hoeveel mensen uit deze groep tevens in het bezit zijn van een rijbewijs niet in beschouwing kan worden genomen. Een eerste schatting komt neer op 88.000 extra reisdocumenten per jaar, met een eenmalige piek van 440.000 bij de invoering. Voor degenen van 65 jaar en ouder is de schatting 57.000 extra reisdocumenten per jaar met een eenmalige piek van 286.000 documenten. Op deze cijfers dient een correctie te worden toegepast voor degenen die tevens in het bezit zijn van een rijbewijs, die nog nader moet worden berekend. De regering acht een dergelijke eenmalige operatie gelet op het te bereiken doel, verbetering van de handhaving, verantwoord en proportioneel.

Bij de uitbreiding van de bestaande identificatieplichten is als uitgangspunt gekozen dat de politie haar bevoegdheid slechts uitoefent voorzover dat redelijkerwijs voor de vervulling van haar taak noodzakelijk is. Dat betekent dat deze bevoegdheid niet zonder reden of willekeurig mag worden uitgeoefend. De Tweede Kamer heeft bij gelegenheid van de begrotingsbehandeling in 2001 tijdens de discussie over een identificatieplicht te kennen gegeven geen prijs te stellen op het uitvoeren van losse identiteitscontroles, waarvan het enige doel handhaving van de identificatieplicht is. Ook het openbaar ministerie en de politie gaven eerder te kennen daarvan geen voorstander te zijn. In België en Frankrijk worden dergelijke controles wel gehouden, waarbij soms geklaagd wordt over discriminerende toepassing. Het zal voor de acceptatie goed zijn als de politie van de bevoegdheid gebruik maakt, indien daarvoor een redelijke aanleiding in het kader van haar taakuitoefening aanwezig is. Anderzijds gaat het te ver indien verlangd wordt dat ook voor de uitoefening van de controletaak door de politie altijd een concrete aanleiding, in de zin van een vermoeden van een strafbaar feit, aanwezig moet zijn.

Invoering van een draag- en toonplicht zal ertoe leiden dat aan het hebben van een identiteitsbewijs steeds meer belang toekomt, waardoor meer diefstal bij particulieren en instanties die met uitgifte van de identiteitsbewijzen zijn belast kan worden verwacht. Van belang is voorts dat de politie voldoende geëquipeerd zal moeten zijn voor het herkennen van valse en vervalste documenten. Het EDISON-systeem, waarin de echtheidskenmerken van een groot aantal identiteitsdocumenten zijn opgeslagen, vormt daarbij een belangrijke ondersteunende faciliteit.

Handhaving van de identificatieplicht zal nopen tot extra inspanningen in de sfeer van opsporing en vervolging. Voor de politie zijn de extra financiële lasten (inclusief eenmalige kosten voor opleiding) geraamd op € 800.000. Voorzover dit voor het Openbaar Ministerie extra financiële lasten met zich meebrengt worden deze geacht indirect meegenomen te zijn in de financiële paragraaf bij het

veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600, VII en VI, nr. 6).

9. Financiële paragraaf

Zoals hiervoor al is aangegeven zullen de kosten voor de uitvoering van de uitgebreide identificatieplicht structureel betrekkelijk gering zijn. De kosten voor de politie bedragen eenmalig € 400.000 (voor opleiding) en structureel € 400.000 (voor extra handhaving). Voor de invoering van het wetsvoorstel, indien dat tot wet wordt verheven, zal een voorlichtingscampagne van enige omvang moeten worden opgezet en gevoerd. De kosten daarvan bedragen € 1.200.000 voor algemene voorlichting, op de specifieke groep van jongeren gerichte voorlichting en instructie en voorlichting voor de toezichthouders. Uit de evaluatie zal voorts kunnen blijken of er een stijging heeft plaats gevonden van het aantal klachten dat over de uitvoering van de voorgestelde regeling is ingediend. Het aantal en de daaraan verbonden kosten kan thans nog niet worden begroot.

10. Artikelsgewijs

ARTIKEL I

De algemene aspecten van de voorgestelde wijzigingen in de WID zijn toegelicht in paragraaf 2 en 3 van deze toelichting.

Onderdeel A

Met de aanvulling onder 3° wordt het mogelijk gemaakt dat EU-onderdanen en EER-onderdanen zich met behulp van een geldig nationaal paspoort op eenvoudige wijze kunnen legitimeren in de gevallen die daartoe in de wet zijn aangewezen. Ter verduidelijking kan nog worden opgemerkt dat deze toevoeging vooral relevant is voor degenen uit de genoemde groep die in Nederland langer verblijf houden dan de in artikel 12, tweede lid, Vw 2000 en voor Unie-onderdanen en gemeenschapsonderdanen artikel 3.3, eerste lid, onder d, van het Vreemdelingen besluit 2000 bedoelde vrije termijn van zes maanden. Deze vreemdelingen hebben immers niet (langer) meer rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 onder e, Vw 2000 (als gewoon gemeenschapsonderdaan). Voor EU- en EER-onderdanen die in Nederland verblijf houden na de hier genoemde vrije termijnen zullen op grond van artikel 1, tweede lid, bij ministeriële regeling de identiteitskaarten worden aangewezen, volgens welke zij zich in Nederland op gelijke voet als Nederlandse burger met de Nederlandse identiteitskaart kunnen identificeren.

Door de aanvulling onder 4° wordt tevens een einde gemaakt aan een situatie, waarvoor in 2001 aandacht is gevraagd door de Europese Commissie. Deze wees op een mogelijk verschil in behandeling tussen EU/EER-onderdanen en Nederlandse onderdanen met betrekking tot de mogelijkheid om te voldoen aan de verschillende identificatieplichten door het tonen van een rijbewijs.

Aanvankelijk was de bedoeling dat een aanpassing zou worden opgenomen in de verschillende materiewetten waarbij het Nederlands rijbewijs werd aangewezen als bewijs waarmee op grond van die wet legitimatie kon plaats vinden. Daarmee zou een ongerechtvaardigd verschil tussen EU/EER en Nederlandse onderdanen worden weggenomen. De eerst genoemde groep zou zich dan met behulp van hun buitenlandse rijbewijs op gelijke voet in de daarvoor aangewezen situaties kunnen legitimeren als Nederlandse rijbewijshouders.

Nu evenwel het Nederlandse rijbewijs in de WID in het algemeen als identiteitsbewijs is erkend, kan met de aanvulling van artikel 1 op eenvoudige wijze worden volstaan. Het

voorgaande laat onverlet dat in specifieke situaties nog wel naar aanvullende documenten als het paspoort kan worden gevraagd. Niettemin zullen in de meeste gevallen de houders van EU/EER-rijbewijzen op dezelfde wijze aan de identificatieplicht kunnen voldoen als Nederlandse rijbewijshouders. Toegevoegd is wel dat het moet gaan om een rijbewijs dat is voorzien van een foto van de houder, hetgeen betekent dat sommige Engelse rijbewijzen niet als identiteitsbewijs kunnen dienen.

ARTIKEL II

Voor een toelichting op dit artikel kan worden verwezen naar paragraaf 7.

ARTIKEL III

Het huidige artikel 54, eerste lid, Wetboek van Strafvordering (Sv), bepaalt dat buiten het geval van heter daad de officier van justitie de verdachte van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, of van het strafbaar feit van artikel 435, onder 4°, Sr of het strafbaar feit opgenomen in artikel 34, eerste lid, onder b, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), bevoegd is tot aanhouding of tot het geven van een bevel tot aanhouding of vorgeleiding. De ratio van deze bepaling is dat moet worden voorkomen dat personen zich door het opgeven van valse personalia aan de executie zouden kunnen onttrekken, zonder dat de opsporingsambtenaar de gelegenheid heeft de juiste identiteit van de betrokkene na te gaan. Met de invoering van een uitgebreide identificatieplicht zijn de extra bevoegdheden ten aanzien van de hiervoor genoemde artikelen uit het Wetboek van Strafrecht en de WAHV overbodig geworden. Indien iemand geen of twijfelachtige papieren toont, is hij verdachte van overtreding van artikel 447e Sr en daarom kan hij worden meegenomen voor toepassing van de maatregel ter identificatie op grond van artikel 61, tweede lid, Sv.

ARTIKEL IV

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 5.

ARTIKEL V

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 6.

ARTIKELN VI, XII, XV tot en met XVIII en XXII

Bij de introductie van de beperkte identificatieplicht in de Wet op de identificatieplicht is bepaald dat een persoon, die aanspraak maakt op een uitkering, zich dient te identificeren, zodat het uitvoeringsorgaan zich kan vergewissen van de identiteit van de aanvrager. Bij de werknemersverzekeringen dient te worden vastgesteld of de aanvrager verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. Dat is het geval indien hij in dienstbetrekking arbeid verricht. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever opgave te doen van zijn werknemers en daarbij de identiteit van de werknemer vast te stellen. Omdat aan het werknemer zijn, dat wil zeggen: verzekerd zijn, rechten zijn verbonden en voorts op grond van de Koppelingswet ook de verblijfsstatus relevant is voor het recht op uitkering, dient de identiteitsvaststelling plaats te vinden aan de hand van een betrouwbaar en geldig identiteitsbewijs. Het rijbewijs voldoet thans nog niet aan deze vereisten. Ook het nieuwe rijbewijs zal op korte termijn nog mogelijkheden voor vervalsing bieden. Voorts blijven de bestaande rijbewijzen nog lange tijd geldig. Het rijbewijs heeft een lange vervangingstermijn. Het bij de totstandkoming van de WID gekozen uitgangspunt voor beperking van de identiteitsbewijzen bij identificatie bij uitkeringsaanvraag en bij dienstneming wordt daarom gehandhaafd.

Dit geldt voor de regeling in de Algemene bijstandwet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK) en de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet Suwi, artikel 55, eerste lid). Ook in artikel 55, derde lid, van de Wet Suwi is bepaald dat de werkgever verplicht is de identiteit van de werknemer vast te stellen aan de hand van een identiteitsbewijs, niet zijnde een rijbewijs. Vanwege de wijziging van artikel 1 van de WID worden genoemde wetten aangepast.

In artikel 55, tweede lid, van de Wet Suwi is bepaald dat een ieder verplicht is op verzoek een identiteitsbewijs te verstrekken, inclusief het rijbewijs. Deze plicht geldt ten opzichte van de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank, voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van wettelijke taken van deze rechtspersonen. Deze bepaling heeft in de eerste plaats betrekking op de controle op de werkplek door toezichthouders. Daarnaast hebben ook bijvoorbeeld andere medewerkers bij controles belang bij deze bepaling. Omdat de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht alleen betrekking heeft op toezichthouders wordt artikel 55, tweede lid, van de Wet Suwi niet geschrapt ten gunste van de algemene regeling. Bij controles is de snelle beschikbaarheid van het identiteitsdocument van groter belang, zodat een uitbreiding tot het rijbewijs redelijk werd geacht. Aangezien in dit wetsvoorstel het rijbewijs als identiteitsbewijs wordt genoemd in artikel 1 van de WID moet artikel 55, tweede lid, van de Wet Suwi om wetstechnische redenen worden aangepast.

De aanpassing van artikel 15 van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) heeft dezelfde achtergrond als de aanpassing van artikel 55, derde lid, van de Wet Suwi. In dit artikel van de Wav gaat het om controle op identiteitsdocumenten, die bij de werkgever (degene die de vreemdeling te werk stelt) aanwezig zijn.

ARTIKELEN VII, VIII, X, XIV, XVII en XIX

De wetssystematiek brengt mee dat de gevolgen van de uitgebreide identificatieplicht in de fiscale wetgeving apart geregeld dient te worden. Op grond van artikel 1, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en artikel 1, tweede lid, van de Invorderingswet 1990 blijft afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de heffing en invordering van rijksbelastingen immers buiten toepassing. Voor de fiscaliteit geldt dat de controlebevoegdheden van inspecteur en ontvanger, onderscheidenlijk de verplichtingen van de burger jegens hen, regeling hebben gevonden in onderscheidenlijk de Awr, de Invorderingswet 1990 en de Douanewet. Hieraan ligt onder meer de overweging ten grondslag dat de fiscale toezichthoudende taak een meer uitgebreide regeling vereist dan de regeling in afdeling 5.2 van de Awb. Het invoeren van een bevoegdheid tot het verzoeken om inzage in een identiteitsbewijs voor toezichthouders in de zin van de Awb brengt mee dat er een onbedoelde lacune zou ontstaan indien deze bevoegdheid niet mede in deze fiscale wetten zou worden opgenomen. Deze bevoegdheid wordt dan ook geregeld in de artikelen 47, derde lid, van de Awr, 10a van de Douanewet en 58, tweede lid, van de Invorderingswet 1990. In navolging van het nieuwe artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht zijn in deze fiscale wetten bijbehorende strafbepalingen opgenomen in de artikelen 68, derde lid, van de Awr, 49a van de Douanewet en 64, derde lid, van de Invorderingswet 1990.

Voor de toepassing van de Awr, de Douanewet en de Invorderingswet 1990 geldt dat de uitoefening van de bevoegdheid om identificatie te vorderen is gebonden aan het criterium dat dit van belang kan zijn voor de heffing of de invordering van rijksbelastingen (waaronder de Awr en de Invorderingswet 1990 mede de rechten bij in- en uitvoer verstaan) ten aanzien van degene die gevraagd wordt zich te identificeren..

De wijzigingen van de artikelen 47b, eerste lid, van de Awr, 28, onderdeel f, 29, eerste lid, 35d, eerste lid, onderdeel b, 35e, eerste lid, onderdeel f, 35h, derde lid, onderdeel b, 35k, onderdeel b, 35l, eerste lid, onderdelen b en d, en 35m, onderdeel d, van de Wet op de loonbelasting 1964 strekken ertoe dat ook in de nieuwe opzet van artikel 1 van de WID de identificatie in die gevallen niet kan geschieden door het aanbieden van een rijbewijs. In deze gevallen dient namelijk de nationaliteit van betrokkene te kunnen worden vastgesteld. Dit kan niet plaatsvinden door middel van een rijbewijs omdat dit document niet de nationaliteit vermeldt. Indien uit het identiteitsbewijs blijkt dat betrokkene de nationaliteit heeft van één van de tot de Europese Economische Ruimte (EER) behorende landen (de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) geeft de Belastingdienst een sociaal-fiscaalnummer af. Indien sprake is van een andere nationaliteit doet de Belastingdienst dit pas nadat blijkt dat betrokkene over een juiste verblijfstitel beschikt dan wel dat de vreemdelingendienst daartoe fiat heeft gegeven. Voor een aantal artikelen van de Wet op de loonbelasting 1964, die betrekking hebben op de relatie werkgever werknemer en daarmee vergelijkbare gevallen, geldt ook dat de nationaliteit van belang is en dus het rijbewijs niet als identificatiemiddel kan worden gebruikt. Deze maatregelen zijn in het verleden getroffen in verband met het tegengaan van illegaal verblijf en in het kader daarvan illegale arbeid in Nederland (Kamerstukken II 1991/92, 22694, nr. 3, blz.5).

De wijzigingen van artikel 47b, tweede lid, van de Awr en artikel 30, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 en van artikel 3a van de Wet inzake spaarbewijzen betreffen eveneens wetstechnische aanpassingen. Door de toevoeging van het vierde onderdeel aan artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht kan in beide bepalingen de zinsnede: "of een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994" vervallen. Ook artikel 3, eerste lid, van de Wet identificatie bij dienstverlening wordt in wetstechnische zin aangepast doordat in dit artikel een verwijzing wordt opgenomen naar de documenten van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

ARTIKEL IX

Aan precisering van de specifieke bevoegdheid ten aanzien van prostituees en andere personen die seksuele diensten aanbieden, naast het voorgestelde artikel 5:16a van de Awb bestaat behoefte, omdat met het oog op effectief toezicht op de goede naleving van de in artikel 151a, eerste lid, genoemde voorschriften, die bevoegdheid in ruimere mate moet kunnen worden uitgeoefend. In de eerste plaats ten aanzien van elke persoon die seksuele diensten aanbiedt, ongeacht zijn of haar leeftijd, opdat ook jeugdigen beneden de veertien jaar kunnen worden gecontroleerd. In de tweede plaats omdat een rijbewijs als bedoeld in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel 4°, van de Wet op de identificatieplicht geen uitsluitel geeft over nationaliteit en verblijfsstatus, terwijl deze gegevens wel van belang zijn voor het toezicht op de naleving van de in artikel 151a, eerste lid, genoemde voorschriften.

De voorgestelde wijziging strekt tot drieërlei.

In de eerste plaats wordt verzekerd dat de persoon ten aanzien van wie de vordering wordt gedaan, een toonplicht als bedoeld in artikel 2 van de WID heeft.

In de tweede plaats worden rijbewijzen van de toonplicht uitgezonderd.

In de derde plaats wordt als gevolg van de toepasselijkheid van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht op het toezicht op gemeentelijke prostitutievoorschriften de kring van personen waarop het huidige artikel 151a, tweede lid, is gericht - personen die zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling – uitgebreid tot alle personen die betrokken zijn bij het geven van gelegenheid tot het verrichten van deze handelingen.

Met de hier voorgestelde wijziging komt ook een einde aan discussie die is ontstaan naar aanleiding van jurisprudentie over artikel 151a van de Gemeentewet. In artikel 151a Gemeentewet is de bevoegdheid opgenomen voor toezichthouders om een prostituee

rechtstreeks te vragen naar zijn of haar identiteit, die inmiddels is getoetst door de rechter in eerste aanleg. Daarbij is in verschillende uitspraken aangegeven dat er bijzondere redenen dienen te bestaan, op grond van het in artikel 5:13 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel, alvorens om identiteitsbewijzen mag worden gevraagd. Deze bijzondere redenen zijn volgens de lagere rechter aan de orde als er aanwijzingen zijn dat degene die in het prostitutiepand werkzaam is, onrechtmatig in Nederland is of anderszins niet aan de gemeentelijke verordening wordt voldaan. Uit de wetsgeschiedenis blijkt evenwel dat de wet deze eis niet stelt. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1999/00, 27 174, nr. 3) wordt uitdrukkelijk naar voren gebracht dat de specifieke clausulering die geldt voor controles op grond van de Vreemdelingenwet (redelijk vermoeden van illegaal verblijf) niet geldt voor toepassing van artikel 151a Gemeentewet. Voor het uitoefenen van effectief toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften inzake prostitutie door illegale vreemdelingen en minderjarigen is het redelijkerwijs noodzakelijk dat de toezichthouder van de aangetroffen prostituee kan vorderen dat zij haar identiteitsbewijs toont. De wet is juist ingevoerd om belemmeringen die kunnen voortvloeien uit binding aan een specifiek criterium weg te nemen in het belang van een effectieve handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Wij zijn dan ook van mening dat gemeentelijke bestuursorganen bij de handhaving van het prostitutiebeleid overeenkomstig de bedoeling van de wet zonder beperkingen kunnen vragen naar de identiteit van de prostituee met het oog op de vaststelling van leeftijd en nationaliteit. Wij zien daarom geen aanleiding om de Staten-Generaal voor te stellen om voor de handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid te voorzien in een ruimer criterium dan het thans in artikel 5:13 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel.

ARTIKEL XI

Deze wijziging betreft een wetstechnische aanpassing die verband houdt met de wijziging van artikel 1 van de WID. De toevoeging van het vierde onderdeel aan artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht omvat de aanwijzing van een geldig rijbewijs als document waarmee in de bij wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld. Bij de aanvraag van een rijbewijs beschikt de aanvrager niet altijd over een geldig rijbewijs, aangezien de omstandigheid dat de geldigheidsduur is verstreken veelal aanleiding is om een nieuw rijbewijs aan te vragen. Omdat in de praktijk gebleken is dat niet iedereen beschikt over een ander identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de WID, bepaalt het huidige artikel 111, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 dat een aanvrager zich ook met het rijbewijs kan identificeren dat zijn geldigheid heeft verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur. Deze mogelijkheid is bij deze wetstechnische aanpassing in stand gelaten. Om uniformiteit in terminologie te bewerkstelligen wordt "legitimeren" vervangen door "identificeren".

ARTIKEL XIII

Deze wijziging betreft een wetstechnische aanpassing. Door de toevoeging van het derde onderdeel aan artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht kan in artikel 77, eerste lid, de zinsnede: "of van een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet dan wel een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994" vervallen.

ARTIKEL XX

De bij het verlijden van de akte verschijnende personen en getuigen moeten op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wet op het notarisambt aan de notaris bekend zijn. Hierbij is voorgeschreven dat de notaris de identiteit van de personen die de eerste maal voor hem verschijnen vaststelt aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de WID of van een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet dan wel een

geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de erkenning van het rijbewijs als identificatiebewijs door het opnemen van het rijbewijs in artikel 1 van de WID. De toevoeging in het eerste lid van artikel 39 van de Wet op het notarisambt is hiermee overbodig geworden.

ARTIKEL XXI

De wijziging van de WID ziet op de invoering van een algemene identificatieplicht voor personen vanaf veertien jaar. Uit de ervaringen van de uitvoeringspraktijk blijkt dat zwartrijden in belangrijke mate ook voorkomt onder jongeren beneden de veertien jaar. Het is wenselijk de bijzondere identificatieplicht in het openbaar vervoer ook voor deze groep jeugdige reizigers te handhaven. Aanvullend op de algemene identificatieplicht wordt in de Wet personenvervoer 2000 een bijzondere identificatieplicht voor de categorie 12-13 jaar opgenomen. De voorgestelde wijziging strekt hiertoe. Op grond van artikel 101, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000, wordt bij niet-nakoming van de reeds bestaande identificatieplicht de straf gesteld op het zwart rijden verhoogd.

ARTIKEL XIV

De regering is het eens met de suggestie van het CBP in zijn advies om over te gaan tot evaluatie. Teneinde de werking van dit wetsvoorstel, indien het tot wet wordt verheven, in de praktijk te bezien, zal drie jaar na inwerkingtreding een evaluatie plaatsvinden. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de bruikbaarheid en handhaafbaarheid, vooral ook van de leeftijdsgrens en de correcte toepassing van het criterium van de redelijke taakuitoefening, mede in verband met mogelijke discriminerende toepassing. Tevens zal aandacht worden gegeven aan het gebruik van identiteitsdocumenten en de praktische verificatieproblemen die de verschillende documenten oproepen. De regering ziet ervan af een dergelijke bepaling in het wetsvoorstel zelf op te nemen en meent dat met deze toezegging een voldoende garantie voor de uitvoering van de evaluatie is gegeven. Voor de verdere beleidsontwikkeling en mogelijke aanpassing van de regelgeving is een dergelijke evaluatie van essentiële betekenis.

De Minister van Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,