

*Uit: functie lijst buitengewoon
Opsporingsambtenaar.*

Tekstdeel van Intranet ter zake

Per 1 januari 2005 verandert de Wet op de identificatieplicht (Stb. 2004, 300). De identificatieplicht geldt voor burgers van 14 jaar en ouder. Politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders kunnen in het kader van hun taakuitoefening op grond van de nieuwe wet personen om een identiteitsbewijs vragen. Burgers zijn gehouden hun identiteitsbewijs te tonen. Indien dit niet gebeurt, is sprake van een strafbaar feit.

Met de invoering van de uitgebreide identificatieplicht worden onder meer in de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafrecht nieuwe artikelen opgenomen. Artikel 8a, tweede lid, van de Politiewet 1993 geeft aan de buitengewoon opsporingsambtenaar de bevoegdheid tot het vorderen van inzake van een identiteitsbewijs, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak. In artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht wordt geregeld dat indien men niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, een boete kan worden opgelegd.

In een ministeriële regeling zijn alle buitengewoon opsporingsambtenaren opsporingsbevoegdheid toe wijzen voor artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht. Volledigheidshalve zal op het moment dat een nieuwe akte van opsporingsbevoegdheid wordt aangevraagd, ook de artikelen 8a van de Politiewet 1993 en artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht in de akte worden toegevoegd.

Op grond van artikel 55b, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) bestaat voorts de mogelijkheid om een verdachte, die weigert zijn identiteit bekend te maken, te fouilleren met het doel een identiteitsbewijs te vinden. Het huidige artikel 55b Sv regelt dat bepaalde door mij aangewezen categorieën van personen (dus daartoe in de akte van opsporingsbevoegdheid aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren) de bevoegdheden als vermeld in dit artikel mogen uitoefenen. Gelet op de uitbreiding van de bevoegdheden van de buitengewoon opsporingsambtenaren in het kader van de nieuwe identificatieplicht acht ik het noodzakelijk aan bepaalde buitengewoon opsporingsambtenaren de bevoegdheid van artikel 55b Sv toe te kennen. Het betreft de buitengewoon opsporingsambtenaren die in hun akte van opsporingsbevoegdheid reeds de bevoegdheden ex artikel 8, eerste en derde lid, van de Politiewet 1993 hebben gekregen. Dit betekent dat deze buitengewoon opsporingsambtenaren een persoon kunnen fouilleren indien geen identiteitsbewijs wordt overgelegd. De keuze voor het aanwijzen van buitengewoon opsporingsambtenaren die de bevoegdheden ex artikel 8, eerste en derde lid, van de Politiewet 1993 hebben, is gelegen in het feit dat zij reeds in voldoende mate zijn opgeleid tot het uitvoeren van een fouillering conform de bekwaamheidseisen van de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar. De aanwijzing is geschiedt door middel van een ministeriële regeling.

*Met: Bevoegdheden
van de Politie*

Tekstdeel van Intranet ter zake

1.2.6 De identificatieplicht

Met de wijziging en aanvulling van de Wet op de identificatieplicht (WID) in Stb. 2004, 300 - de zogenaamde Wet op de uitgebreide identificatieplicht - is een nieuw artikel 8a aan de Politiewet 1993 toegevoegd. Deze bepalingen zijn op 1 januari 2005 in werking getreden (Stb. 2004, 583).

Artikel 8a lid 1 Politiewet 1993 geeft een ambtenaar van de politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, de bevoegdheid tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voorzover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Een gelijke bevoegdheid is in de leden 2 en 3 van artikel 8a Politiewet 1993 neergelegd voor de buitengewoon opsporingsambtenaar, de militair van de Koninklijke marechaussee en militairen van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die bijstand verlenen aan de politie. In deze bespreking richten wij ons alleen op de voor de regionale politie relevante onderdelen van deze nieuwe bevoegdheid.

De uitbreiding van de bestaande (beperkte) identificatieplicht wordt noodzakelijk geoordeeld voor een doeltreffender bestrijding van de criminaliteit en de rechtshandhaving. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (TK 2003-2004, 29218, nr. 3) merkt de regering daarover op:

'In dit kader is de regering van oordeel dat door invoering van een plicht tot 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. ... 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. ... De politie moet weten met wie zij van doen heeft als dat noodzakelijk is voor een redelijke taakuitoefening.'

In de aangehaalde Memorie wordt uitgebreid stilgestaan bij de juridische mogelijkheid tot en de praktische wenselijkheid van een uitbreiding van de identificatieplicht. Het gaat dan om overwegingen in de relatie tot artikel 8 lid 2 EVRM, wijziging van het maatschappelijk belang en de noodzaak van een dergelijke verplichting, de demografische ontwikkelingen en de toegenomen geschakeerdheid van de bevolking. Het voert in het kader van deze bespreking te ver daar uitgebreid bij stil te staan. De geïnteresseerde lezer verwijzen wij naar de betreffende Memorie van Toelichting (via www.overheid.nl digitaal beschikbaar).

Achtereenvolgens zal in deze paragraaf nader worden ingegaan op:

- de kring van personen (4.2.6.1);
- de aard van de identiteitsbewijzen (4.2.6.2);
- de identificatieplicht ter uitvoering van de politietaak (4.2.6.3);
- de verhouding tussen de uitgebreide identificatieplicht en het vreemdelingtoezicht (4.2.6.4);
- toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften (4.2.6.5);
- sanctionering (4.2.6.6);
- uitvoering en toepassing (4.2.6.7).

4.2.6.1 Kring van personen

Eenieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt is verplicht een identiteitsbewijs aan te bieden. De reden om de jeugdigen bij deze verplichting te betrekken, vormt het gegeven dat jongeren zich steeds op 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 tot zeventien jaar. Ook voor deze categorie wordt het daardoor voor de politie eenvoudiger om de juiste gegevens te kunnen achterhalen.

4.2.6.2 Aard van de identiteitsbewijzen

Artikel 1 WID bepaalt welke identiteitsbewijzen zijn erkend als algemeen identiteitsbewijs. 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 Vreemdelingenwet 2000. In de tekst van de WID 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.

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. Denk aan het rijbewijs en het bromfietscertificaat. Deze mogelijkheid blijft aanwezig als identificatiemogelijkheid voor de betreffende wet.

Van belang is echter dat bij afgifte van de documenten die als geldig identiteitsbewijs zijn aangewezen, in de meeste gevallen controle via de GBA-gegevens plaatsvindt. Deze controle vindt ook plaats bij de afgifte van 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. Om die reden is het rijbewijs nu erkend en genoemd als een document bedoeld in artikel 1 van de WID. Welk rijbewijs het overigens ook betreft: het zal altijd voorzien moeten zijn van een pasfoto van de houder. Indien dit niet het geval is, geldt het niet als algemeen erkend identificatiebewijs in het kader van de WID.

4.2.6.3 Identificatieplicht ter uitvoering van de politietaak

De politie beschikt over de bevoegdheid tot het vorderen van inzage van een identificatiebewijs voorzover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. De vraag is dan wanneer de uitoefening van de politietaak dit redelijkerwijs noodzakelijk maakt. In de gehele parlementaire behandeling is niet echt duidelijk geworden wanneer dit het geval kan zijn. Duidelijk is wel: geen noodzaak, geen bevoegdheid. Maar vaste jurisprudentie is dat dit niet ter beoordeling van de individuele burger is, maar telkens van de individuele politieambtenaar.

Die politietaak kent twee onderdelen en wel:

- strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de opsporing van strafbare feiten in het bijzonder. Voor dat onderdeel beschikt de politie al over een aantal bevoegdheden om de identiteit van een verdachte te achterhalen. Wij noemen artikel 55b Sv en het aanhouden en onderwerpen aan maatregelen ter identificatie (artikel 61a Sv). Aangezien bij aangehouden verdachten altijd verificatie plaatsvindt bij het GBA, zal het identiteitsbewijs vooral een functie kunnen hebben bij niet-aangehouden verdachten;
- handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak. Voor deze taken had de politie geen bevoegdheid om naar de identiteit van burgers te vragen. Dat is thans dus wel mogelijk. Het betreft een zelfstandige bevoegdheid om naar een identiteitsbewijs te vragen in al die situaties waar geen sprake is van een concrete verdachte of van strafbare feiten waar een verdenking tegen bepaalde personen op kan worden gebaseerd. Denk aan groepen personen die samscholten (er is niet sprake van een strafbaar feit) of (onbekende) betrokkenen bij een burenrुzie. Personen die niet in staat of bereid zijn een identiteitsbewijs te tonen, kunnen vervolgens als verdachte van een strafbaar feit worden aangemerkt, namelijk het niet voldoen aan de identificatieplicht.

Gelet op deze politietaken staat eigenlijk wel vast dat een noodzaak vlug aanwezig zal zijn. Een redelijke taakuitoefening brengt al snel met zich mee dat in het verlengde daarvan de identificatie noodzakelijk wordt geoordeeld. Het is op voorhand moeilijk in te schatten, maar de grenzen hiervan lijken erg ruim.

‘De handhaving van de identificatieplicht is geen doel op zich. Als echter in een concrete situatie gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om inzage van een identiteitsbewijs te vorderen omdat de betrokken politieambtenaar dat redelijkerwijs noodzakelijk acht, gelet op zijn taakuitoefening, dan is de logische consequentie dat de identificatieplicht in beginsel gehandhaafd wordt. De waarde van die bevoegdheid zou aanzienlijk afnemen wanneer de politie niet de mogelijkheid had om alsnog de identiteit vast te stellen van personen die niet hebben voldaan aan de identificatieplicht.

Het gevolg daarvan is dat iemand die zich niet of onvoldoende heeft geïdentificeerd kan worden aangehouden en overgebracht naar het politiebureau om daar alsnog de identiteit vast te stellen. De politie heeft de ruimte om niet tot aanhouding over te gaan, als dat geen toegevoegde waarde biedt voor de identiteitsvaststelling of overigens niet voldaan is aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.’

(Antwoord Minister van Justitie op Kamervragen, TK 2004-2005, Aanhangsel Handelingen, 987)

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. Het met goed gevolg toepassen van de voorgestelde bevoegdheden lijkt niet zodanig ingrijpend dat daarvan aantekening moet worden gemaakt. Daarvoor is de klachtenprocedure van de Politiewet 1993 beschikbaar.

Indien een proces-verbaal terzake overtreding van artikel 447e Sr (niet voldoen aan de vordering tot inzage in een identiteitsbewijs) wordt opgemaakt, zal moeten worden aangegeven in welk kader de vordering werd gedaan en waarom deze noodzakelijk was voor een redelijke taakuitoefening. Dit vloeit voort uit het proportionaliteit- en subsidiariteitvereiste.

4.2.6.4 Verhouding uitgebreide identificatieplicht en vreemdelingtoezicht

Gelet op de intensivering van het vreemdelingtoezicht wordt ook de reguliere politieambtenaar vaker geconfronteerd met vreemdelingen. Goed om te weten hoe de identificatieplicht zich verhoudt tot andere toezichthoudende taken, en dan met name de Vreemdelingenwet 2000. In de aangehaalde Memorie van Toelichting wordt daar het navolgende over opgemerkt:

'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. ... het wetsvoorstel geeft geen aanvullende bevoegdheid ten opzichte van het huidige vreemdelingentoezicht. De specifieke bepaling van artikel 50 VW 2000 houdt in dat controle op identiteit slechts mag plaatsvinden indien er een geobjectiverd 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 te 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 hoeft 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. ... 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 bijvoorbeeld niet geoorloofd dat vreemdelingen voor de naleving van bijzondere wetten intensiever gecontroleerd zouden worden dan Nederlandse ingezetenen die tot diezelfde naleving zijn gehouden.'

4.2.6.5 Toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn algemene bepalingen opgenomen omtrent het bestuurlijk toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften. Daarbij moet voor de politie vooral gedacht worden aan de gemeentelijke toezichthouders. In het kader van deze wet wordt het 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.

Door het ingevoegde 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 lid 1 Awb. De bevoegdheid van de toezichthouder om inzage te vorderen van een identiteitsbewijs mag slechts worden uitgeoefend voorzover 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.

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 ook is aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar - moet daarvoor de bijstand inroepen van een politieambtenaar.

4.2.6.6 Sanctionering

Het niet voldoen aan de identificatieplicht is afzonderlijk strafbaar gesteld als overtreding van artikel 447e Sr. Strafbedreiging is een geldboete van de tweede categorie (€ 2.250). De regering geeft de voorkeur aan een aparte strafbaarstelling, waarin de relatieve ernst van het strafbare feit beter tot uitdrukking wordt gebracht. Zonder deze afzonderlijke strafbaarstelling zou vervolging op grond van het misdrijf van artikel 184 Sr in theorie weliswaar mogelijk zijn, maar dit werd als justitiële reactie disproportioneel geacht. Vandaar de afzonderlijke strafbaarstelling als overtreding.

'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 WVW 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 ter zake van overtreding van artikel 107 jo. 177, eerste lid, van de WVV 1994 plaatsvindt. 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.' (TK, 2003-2004, 29218, nr. 3).

4.2.6.7 Uitvoering en toepassing

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.

Deze wens van de Tweede Kamer wordt door de regering niet gedeeld. Enerzijds zal altijd een redelijke aanleiding in het kader van de politietaak aanwezig moeten zijn, anderzijds gaat het te ver om te eisen dat ook voor de uitoefening van de controletaak door de politie altijd een concrete aanleiding aanwezig moet zijn. De speelruimte voor de zelfstandige uitoefening van deze bevoegdheid ligt derhalve ergens tussen redelijk en concreet. Duidelijk is in ieder geval wel dat grootschalige controles primair gericht op het handhaven van de identificatieplicht mogelijk zijn. Dat is eigenlijk ook wel logisch, aangezien dat juist een van de redenen is geweest de identificatieplicht in te voeren.