
Vergaderjaar 2001–2002

28 069

Identificatieplicht

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2001

Ten verfolge op mijn brief van 15 oktober 2001 aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zend ik u hierbij de notitie Beperkte uitbreiding van de identificatieplichten.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Beperkte uitbreiding van identificatieplichten

1. Inleiding

Op 14 november 2000 heeft de Tweede Kamer de motie-Nicolai (kamerstukken II, 2000/01, 27 400 VI, nr. 30) aanvaard. Daarin wordt verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijke invoering van een algemene identificatieplicht, die bestaat uit een draagplicht en beperkt blijft tot gevallen waarin een bestaande dwangbevoegdheid kan worden gehanteerd. Deze moet tevens voorzien in bestaande leemtes en leiden tot harmonisatie. Ik heb destijds te kennen gegeven de motie zo uit leggen dat ik bereid was te onderzoeken of er reden is maatregelen te nemen die leiden tot invoering van een algemene identificatieplicht en zo ja daartoe voorstellen te doen. In het navolgende is het resultaat van dat onderzoek neergelegd. Eerst komt aan de orde het nut van invoering van een identificatieplicht voor verdachten. Daarna volgt een bespreking van de omvang van de bestaande identificatieplichten en de mogelijkheden voor uniformering en uitbreiding. Tot slot geef ik aan welke maatregelen de regering voor ogen staan voor het beter benutten van de bestaande controle-mogelijkheden. Daaraan vooraf gaat een beschouwing over de wenselijkheid van uitbreiding van de identificatieplicht in uitzonderlijke situaties.

Voor de goede orde maak ik onderscheid tussen de volgende begrippen: Identificatieplicht: de verplichting voor een burger om een daartoe aangewezen identiteitsbewijs op eerste verzoek te overhandigen aan de controleur of de opsporingsambtenaar die in het kader van zijn taakvervulling daarnaar vraagt;

Bewijsplicht: de verplichting voor een burger om te kunnen voldoen aan een identificatieplicht door het beschikken over een erkend identiteitsbewijs (geen draagplicht);

Draagplicht: de verplichting om een identiteitsbewijs bij zich te dragen;

Toonplicht: de verplichting om het identiteitsbewijs op eerste vordering ter inzage aan te bieden.

Bewijs-, draag- en toonplicht omvatten verschillende aspecten van de identificatieplicht, die in intensiteit en omvang kunnen variëren.

2. Incidentele identiteitscontroles

In het licht van de recente gebeurtenissen in de Verenigde Staten is extra aandacht besteed aan de vraag of en in hoeverre de invoering van een identificatieplicht kan bijdragen aan de bestrijding van verschillende vormen van terrorisme en zware georganiseerde criminaliteit.

Het kabinet is op grond van hierna uiteen te zetten redenen tot de conclusie gekomen dat er geen aanleiding is om over te gaan tot invoering van een algemene identificatieplicht, omdat dit geen effectief instrument in de bestrijding van het terrorisme oplevert. Wel is het tot de overtuiging gekomen dat het aanbeveling verdient voor uitzonderlijke situaties een ruimere bevoegdheid voor identiteitscontroles te creëren.

Niet te ontkennen valt dat de opsporing van terroristen die een onopvallend bestaan leiden voordat zij tot daden overgaan politie en justitie voor bijzondere problemen stelt. Ik heb mij afgevraagd of er in situaties van concrete dreiging van het intreden van extreem gevaarlijke situaties, zoals onlangs bij gelegenheid van de dreiging van het opblazen van grote verkeerstunnels en misbruik van reguliere transportactiviteiten voor terroristische doeleinden, behoefte kan bestaan aan de mogelijkheid van uitgebreidere identiteitscontroles. Aan strafvorderlijk optreden kan volgens geldend recht vanwege het ontbreken van een individuele verdenking nog niet worden gedacht. In dit verband kan aansluiting worden gezocht bij de fouilleringsbevoegdheid, zoals deze eerder dit jaar in het wetsvoorstel

27 605 (gebiedsgebonden wapenwettelijke bevoegdheden) aan de orde is geweest. Een soortgelijke bevoegdheid zou kunnen worden geconstrueerd door het opdragen van identiteitscontroles door de officier van justitie aan de politie in een beperkt kader mogelijk te maken. In de artikelen 157 tot en met 176 van het Wetboek van Strafrecht zijn een groot aantal gedragingen beschreven, waardoor de algemene veiligheid van personen en goederen in gevaar wordt gebracht. Het betreft o.a. het opzettelijk brandstichten, het aanrichten van schade aan waterstaats-, electriciteits- en telecommunicatiewerken, het blootstellen aan radioactieve straling, het onbruikbaar maken van openbare verkeerswegen, spoorwegen en vliegvelden, het onbruikbaar maken en in gevaar brengen van vliegtuigen, schepen en treinen. Op deze delicten zijn straffen gesteld van maximaal 15 jaar gevangenisstraf en als deze gedragingen de dood ten gevolge hebben gehad wordt de straf verhoogd tot levenslang. Gelet op de ernst en de omvang van de risico's die kunnen leiden tot ernstige ontwrichting van delen van het maatschappelijk verkeer, kan niet op voorhand worden uitgesloten dat in uitzonderlijke situaties waarin de dreiging dat de hiervoor genoemde delicten zich zullen voordoen groot en reëel is, het wenselijk is dat los van een concrete verdenking identiteitscontroles worden uitgevoerd. Voor de personen die geen identiteitsbewijs kunnen tonen of dat weigeren, kunnen aanvullende identificatiemaatregelen worden getroffen. Zij worden meegenomen naar het politiebureau, teneinde daar hun identiteit vast te stellen. De bevoegdheid om die controles door de politie te laten uitvoeren wordt in dergelijke acuut dreigende situaties toegekend aan de officier van justitie voor een beperkte duur en voor een bepaalde plaats. Een dergelijk wetsvoorstel is inmiddels in voorbereiding genomen. Een dergelijke benadering verdient de voorkeur boven het invoeren van een algemene identificatieplicht als deze niet wordt geflankeerd door intensivering van de bestaande controles.

3. Invoering van een identificatieplicht voor verdachten

Invoering van een verplichting voor verdachten om zich na staandehouding te identificeren, vooronderstelt dat een ieder een document waaruit zijn identiteit blijkt, altijd bij zich draagt. Er kan immers geen uitzondering worden gemaakt voor een bepaalde categorie burgers, van wie tevoren kan worden uitgesloten dat zij ooit een strafbaar feit kunnen plegen. Ook burgers kunnen er niet op voorhand zeker van zijn dat zij nooit in een situatie geraken, waarin zij kunnen worden aangemerkt als verdachte van een strafbaar feit. Het opnemen van een verplichting voor de verdachte om zich bij staandehouding te identificeren, betekent feitelijk een verplichting voor iedere burger om altijd een identiteitsbewijs bij zich te dragen.

Over de wenselijkheid van invoering van een identificatieplicht met het oog op een betere bestrijding van de criminaliteit heb ik advies gevraagd aan het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen.

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft te kennen gegeven dat aan een identificatieplicht alleen meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie toekomt indien deze wordt gekoppeld aan een draagplicht en een sanctiemogelijkheid bij niet nakoming daarvan. De Raad is voorts van mening dat invoering van een identificatieplicht niet noodzakelijkerwijs meer effectiviteit bij de bestrijding van de criminaliteit tot gevolg zal hebben. Het College van procureurs-generaal is voorstander van invoering van een identificatieplicht, maar stipuleert dat die er niet toe mag leiden dat van burgers op willekeurige wijze of zonder concrete aanleiding wordt gevorderd om hun identiteit aan te tonen. Een dergelijke vordering zou alleen mogen worden gedaan bij een feitelijke of dreigende aantasting van de rechtsorde. Het College van procureurs-generaal is er voorstander van dat

in een aantal concrete wettelijk beschreven situaties wordt overgegaan tot invoering van een toon- en draagplicht. Het ziet geen aanleiding voor afzonderlijke strafbaarstelling van het niet nakomen van zo'n identificatieplicht.

De Raad van Hoofdcommissarissen wijst erop dat pas effect van invoering van de identificatieplicht voor de opsporing mag worden verwacht indien de resultaten van identiteitscontroles systematisch naar plaats en tijdstip worden geregistreerd en vastgelegd. Bij intensieve identiteitscontroles kunnen dan achteraf over langere tijd persoonsbewegingen worden gereconstrueerd. De Raad merkt op dat de uitvoering van dergelijke identiteitscontroles de relatie tussen de politie en de burger sterk onder druk zal zetten.

Ik ben eveneens van oordeel dat invoering van een identificatieplicht niet leidt tot vergroting van positieve resultaten bij de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit. De huidige regelgeving (met inbegrip van het bij de Eerste Kamer ahangige wetsvoorstel 26 983: maatregelen in het belang van het onderzoek) geeft daartoe voldoende mogelijkheden. Bij staandehouding wegens verdenking van misdrijf, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, volgt in de regel aanhouding (meenemen naar het politiebureau voor verhoor). In dat kader is er voldoende gelegenheid en mogelijkheid tot verificatie van de identiteit van de verdachte. De verdachte die wordt staande gehouden voor een strafbaar feit, waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten (meest overtredingen), en die weigert zijn persoonsgegevens te verstrekken, kan in aansluiting op zijn verhoor nog worden onderworpen aan maatregelen ter identificatie of aan een onderzoek aan zijn kleding, terwijl voorwerpen die hij bij zich draagt kunnen worden onderzocht met het oog op de vaststelling van zijn identiteit.

Het opgeven van een valse naam aan het bevoegd gezag is strafbaar gesteld in artikel 435 onder 4° Wetboek van Strafrecht en het gebruiken van een vals of vervalst reisdocument is strafbaar op grond van artikel 231 Wetboek van Strafrecht. Indien de opsporingsambtenaar het vermoeden heeft dat de staande gehouden persoon een valse naam opgeeft kan deze worden aangehouden. Bij aankomst op het politiebureau kunnen eveneens nadere maatregelen ter identificatie worden getroffen. Als bijlage bij deze notitie is gevoegd het door de heer Nicolai verzochte overzicht van aantallen zaken van het opgeven van een valse naam opgenomen (bijlage I).

Ik meen dat de invoering van een identificatieplicht als reguliere bevoegdheid in het kader van de strafvordering geen effectieve en reële bijdrage kan leveren aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Ervan uitgaand dat het huidige niveau van identiteitscontroles gehandhaafd blijft, is onaannemelijk dat op die manier de opsporing kan worden verbeterd. Juist personen die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit zullen beschikken over vervalste documenten. Ook in het geval dat zij wel hun eigen identiteitsbewijs tonen, zullen zij ervoor zorgen dat relevante antecedenten niet tot hen te herleiden zijn. Ten slotte zullen zij in het kader van de voorbereiding van misdrijven ernaar streven zo min mogelijk aanleiding te geven voor strafrechtelijk optreden en daarom geen aanleiding geven voor controle. Terecht wijst de Raad van Hoofdcommissarissen erop dat identiteitscontroles alleen bijdragen aan de opsporing indien de resultaten daarvan worden geregistreerd en vastgelegd, zodat onderzoek achteraf mogelijk wordt.

Niet uit te sluiten is dat invoering van een identificatieplicht voor verdachten een positieve invloed zal hebben op het handhavingsniveau van kleinere overtredingen en misdrijven begaan door fietsers, voetgangers en jeugdigen. Deze personen zijn thans niet gehouden enig identiteitsbewijs bij zich te dragen. Het ligt niet voor de hand dat daaraan in het kader van de huidige prioriteitstelling extra prioriteit wordt toegekend. Ik verwacht niet dat het opnemen van het niet-nakomen van de

identificatieplicht als strafverzwarende omstandigheid of vervolging als afzonderlijk strafbaar feit een verbetering van de handhaving van ernstige delicten kan betekenen. De kans dat personen zich van het plegen van strafbare feiten laten weerhouden door mogelijke (geringe) strafverhoging is klein. Er zal in het algemeen geen afschrikwekkende werking van uitgaan, terwijl een geringe toevoeging aan een bij het ernstige delict passende straf geen extra gewicht in de schaal legt. Bij het opleggen van een langere vrijheidsstraf legt de rechter gewoonlijk geen lichte geldboete meer op.

4. De omvang van de huidige identificatieplichten

In de Wet op de identificatieplicht die op 1 juni 1994 in werking is getreden is een systeem van beperkte identificatieplichten neergelegd. Het betreft hier een bewijsplicht: burgers dienen in ieder geval te beschikken over een identiteitsbewijs om dat in bepaalde situaties te kunnen tonen. Een bewijsplicht zal er in het algemeen toe leiden dat burgers een identiteitsbewijs bij zich zullen dragen, maar dat is niet gelijk aan een draagplicht. Beperkte identificatieplichten zijn telkens opgenomen in verschillende specifieke wetten en situationeel bepaald. Doel van het grootste deel van deze plichten is de controle op de naleving van wetten te verbeteren. Het gaat voornamelijk om het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen en premies in de sociale en fiscale sector. Die controle is veelal opgedragen aan particulieren: werkgevers of de verschillende uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid en de gezondheidszorg of toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook banken en notarissen zijn verplicht bij een aantal financiële transacties de identiteit van de betrokkene te controleren. Deze controles worden in de regel niet uitgevoerd door de politie.

De politie is bevoegd om zonder verdenking van een strafbaar feit op identiteit te controleren in het kader van vreemdelingtoezicht op grond van artikel 50 van de Vreemdelingenwet (bij een redelijk vermoeden van illegaal verblijf en grensoverschrijding) en in het verkeer: alle bestuurders van motorrijtuigen zijn gehouden op eerste vordering van daartoe aangevozen ambtenaren een identiteitsbewijs/rijbewijs ter inzage af te geven (art. 160 WVV).

Alleen ten behoeve van de bestrijding van voetbalvandalisme en het zwart rijden in het openbaar vervoer is het niet voldoen aan de identificatieplicht als afzonderlijke overtreding strafbaar gesteld. In het kader van de opsporing is de politie bevoegd verdachten staande houden en deze naar de personalia te vragen. Bij aanhouding wegens misdrijf vindt altijd – los van de omstandigheid of men een identiteitsbewijs kan tonen – afzonderlijke verificatie van de identiteit van de verdachte bij de GBA plaats. Op het niet voldoen aan een identificatieplicht staat niet één vaste sanctie. Bij de inkomstenbelasting wordt gereageerd met plaatsing in een hoge tariefschaal: het anoniementarief; in andere gevallen wordt geen uitkering toegekend. Vreemdelingen worden meegenomen naar het politiebureau voor verdere identificatie en controle op de verblijfsstatus. Bij het zwart rijden en het voetbalvandalisme wordt het niet voldoen aan de identificatieplicht meegeteld als strafverzwarende omstandigheid.

Om te voldoen aan de identificatieplichten kan worden volstaan met het gebruik van bestaande documenten die als identiteitsbewijs zijn aangevozen. In de praktijk komt dit neer op het gebruik van het paspoort, de Europese identiteitskaart of het vreemdelingendocument. In sommige gevallen, waarin de nationaliteit of verblijfsstatus van de gecontroleerde minder relevant is, kan ook worden volstaan met het tonen van het rijbewijs.

Als bijlage II is een overzicht van bestaande identificatieplichten gevoegd. De maatschappelijke ontwikkelingen zijn zodanig geweest dat burgers eraan gewend zijn geraakt dat zij in een groot aantal situaties, waarin zij

deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, een identiteitsbewijs bij zich dragen.

5. Geen invoering van een algemene identificatieplicht

Uit het bijgevoegde overzicht van verschillende identificatieplichten komt het beeld van uiteenlopende regelgeving naar voren. De vraag is of alleen al om die reden gestreefd zou moeten worden naar uniformering van regelgeving, in die zin dat alle identificatieplichten en legitimatieplichten gelijkluidend worden geformuleerd dan wel of – nog een stap verder – zou moeten worden overgegaan tot de invoering van een algemene identificatieplicht van de burger ten opzichte van de overheid.

Op het eerste gezicht lijkt het aantrekkelijk dat een burger zich in alle situaties met één identiteitsbewijs kan identificeren. In de eerste plaats is aan de ontwikkeling van een nieuw bewijs en de schaal waarop dat moet worden verstrekt (namelijk aan alle burgers boven de twaalf jaar) een eigen problematiek verbonden. Voor de uitgifte van een nieuwe kaart zal moeten worden gecontroleerd of degene die het identiteitsbewijs komt ophalen, degene is die hij opgeeft te zijn. In de tweede plaats kan een nieuw identiteitsbewijs slechts een aanvulling op de bestaande documenten betekenen. Deze verliezen immers niet hun functie. Bestuurders van motorrijtuigen zullen desgevorderd hun rijbewijs ter inzage moeten afgeven; bij grensoverschrijding blijft het paspoort nodig en vreemdelingen zullen desgevraagd hun verblijfsstatus moeten kunnen aantonen. Een vereenvoudiging of vervanging betekent invoering van een algemeen identiteitsbewijs niet.

Voor de burger behoeft het verschil in bestaande identiteitsbewijzen geen extra verwarring of belasting op te leveren: hij kan zich in de meeste situaties met zijn paspoort of Europese identiteitskaart identificeren; voor vreemdelingen gelden de vreemdelingenrechtelijke bepalingen en documenten. Een toegevoegde waarde in de zin dat invoering van een nieuw identiteitsbewijs zou leiden tot verbetering van controlemogelijkheden of gebruiksgemak voor de burger, acht ik niet aanwezig. De burger wordt alleen verplicht tot het bij zich dragen van een extra document, dat niet kosteloos kan worden verstrekt. Daarnaast blijft de verplichting om in bepaalde situaties nog andere documenten te tonen.

Bij invoering van een algemene identificatieplicht wordt afstand genomen van het idee dat de identificatieplicht dienstbaar moet zijn aan de handhaving van bepaalde wetten. Met het opnemen van partiële identificatieplichten is een specifieke doelbinding beoogd. Gelet op de uiteenlopende doeleinden die met de verschillende identificatieplichten gediend worden, is het gewenst dat steeds per regeling wordt afgewogen waarom een identificatieplicht noodzakelijk is en welke risico's aanvaardbaar zijn te achten door het accepteren van andere documenten dan de algemeen erkende identiteitsbewijzen. Zij zijn situationeel en functioneel bepaald. Aan de politie wordt bij een algemene identificatieplicht de bevoegdheid toegekend om zonder concrete aanleiding naar iemands identiteit te vragen; de burger is verplicht daartoe een identiteitsbewijs te tonen. De invoering van een algemene identificatieplicht wordt duidelijker merkbaar indien deze leidt tot afzonderlijke controle op de naleving en niet meer in relatie staat tot een bepaald doel. De wijze waarop die controle wordt uitgeoefend is in belangrijke mate bepalend voor de acceptatie daarvan. Het handhavingsniveau van de verschillende wetten waarbij een identificatieplicht is gevestigd, kan worden verhoogd door het intensiever benutten van de reeds bestaande controlemogelijkheden; daarvoor is niet noodzakelijk dat de omvang van het aantal te controleren personen wordt uitgebreid. Afzonderlijke regelgeving zal moeten blijven bestaan met het oog op de controle op identiteit die niet aan de overheid, maar aan parti-

culieren (werkgevers, ziektenkostenverzekeraars, notarissen, banken e.d.) is opgedragen.

Het kabinet is van oordeel dat het nu niet nodig is om over te gaan tot invoering van een algemene identificatieplicht. Wel is het zaak om te verzekeren dat de bestaande controlemogelijkheden beter kunnen worden toegepast en uitgevoerd. Daartoe is reeds regeringsbeleid in gang gezet.

6. Verbetering van identiteitscontroles

Het beleid van de regering is erop gericht om de controle op identiteitsgegevens te verbeteren op de terreinen die daarvoor zijn aangewezen en het meest in aanmerking komen. Het verplicht stellen van het dragen en tonen van een identiteitsbewijs draagt niet bij aan een verbetering van het handhavingsniveau in het algemeen, als de kans bestaat dat de gecontroleerde gegevens niet in alle gevallen juist zijn of indien de mogelijkheid bestaat dat identiteitsbewijzen op relatief eenvoudige wijze zijn te vervalsen.

Voor verbetering van de kwaliteit van de geregistreerde gegevens en de kwaliteit van de identiteitsbewijzen zijn reeds omvangrijke operaties in gang gezet. Het betreft de verbetering van de kwaliteit van de reisdocumenten en van de vreemdelingendocumenten waarover vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet moeten kunnen beschikken bij de grenscontrole en voor legaal verblijf (a). Ook de kwaliteit van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna GBA) wordt verbeterd (b). Als derde punt noem ik het hiervoor reeds genoemde aanhangige wetsvoorstel 26 983 (maatregelen in het belang van het onderzoek) dat het mogelijk maakt voor de opsporingsambtenaar bij de staande houding van een verdachte inzage te nemen in diens identiteitsbewijs en het daarop vermelde sofi-nummer over te nemen(c).

a. Verbetering van de kwaliteit van de huidige identiteitsbewijzen

Ingevolge de Paspoortwet is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eerst verantwoordelijk voor het verstrekken van het belangrijkste reisdocument: het paspoort. Deze bereidt thans een wetsvoorstel voor op basis waarvan biometrische gegevens kunnen worden opgenomen in Nederlandse reisdocumenten. Dit moet worden gezien in het licht van het overheidsbeleid om op verschillende terreinen te komen tot een betrouwbare verificatie van de identiteit van een persoon in het rechtsverkeer in het algemeen en in zijn relatie tot de overheid in het bijzonder.

Op grond van de Vreemdelingenwet zijn documenten aangewezen, waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. In dat kader wordt aan alle vreemdelingen aan wie een verblijfstitel is toegekend voor verblijf in Nederland een vreemdelingendocument toegekend. Het aanmaken van een document gebeurt op basis van gegevens die zijn opgenomen en waar mogelijk geverifieerd door de Vreemdelingendienst. Met dit document kunnen vreemdelingen zich identificeren in de gevallen waarin dat op grond van een wettelijke bepaling verplicht is, dus niet alleen in het kader van het binnenlands vreemdelingentoezicht ten opzichte van de politie.

Aan asielzoekers wordt een afwijkend vreemdelingendocument toegekend, het zogenaamde W-document. Het W-document wordt bij het begin van de opvang door de korpschef verstrekt aan de asielzoeker, die niet in het bezit is van een eigen paspoort en ouder is dan twaalf jaar. Het W-document is eveneens erkend als geldig identiteitsbewijs (artikel 4.21, eerste lid, onder c, Vreemdelingenbesluit juncto artikel 3.3 Voorschrift Vreemdelingen). Mijn beleid is erop gericht de inzet van biometrie voor

verificatiedoelinden voor alle vreemdelingen op korte termijn te bevorderen en te realiseren.

b. Verbetering van waarborgen juiste gegevens bij de GBA

Ten behoeve van de verificatie van de identiteit van verdachten is het justitieel apparaat mede afhankelijk van een goed functionerende GBA. De regering voert een actief beleid om te bewerkstelligen dat de in de GBA opgenomen gegevens in overeenstemming zijn met de werkelijkheid. Naarmate de GBA een getrouwe weergave van de feitelijke stand van zaken bevat, kan het justitiële apparaat ook beter aan zijn taken voldoen. In de eerste plaats wijs ik op de onlangs in werking getreden wet tot wijziging van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, waarin verschillende maatregelen zijn opgenomen die ertoe strekken om de gegevens uit de GBA te actualiseren en de betrouwbaarheid daarvan te vergroten (Stb. 2000, nr. 154). Ik noem de actualisering van algemene gegevens na vertrek of overlijden, het tegengaan van zogenaamde spookbewoning en het bevorderen van periodieke controle met betrekking tot de kwaliteit van de processen rond de basisadministratie en de inhoud van die administratie (GBA-audit).

Teneinde de verificatie van persoonsgegevens door de politie in het kader van de opsporing beter te laten verlopen is thans een voorstel tot wetswijziging ingediend en bij de Eerste Kamer aanhangig, waarop ik hierna inga.

c. Bevoegdheid tot inzage identiteitsbewijs met het oog op sofi-nummer

In het hiervoor genoemde wetsvoorstel 26 983 (maatregelen in het belang van het onderzoek) is een bepaling opgenomen met een toevoeging aan het bestaande artikel 52 van het Wetboek van Strafvordering, die ertoe strekt mogelijk te maken dat de politie een verdachte naar zijn identiteitsbewijs vraagt en het daarop vermelde sofi-nummer overneemt. De bevoegdheid om naar het sofi-nummer van de verdachte te vragen vergroot de kans op een juiste identificatie in de gevallen waarin de verdachte meewerkt door het verstrekken van de verlangde gegevens en de gevallen waarin de verdachte die medewerking weigert, doch waarin met behulp van toepassing van de bevoegdheid om betrokkene aan zijn kleding te onderzoeken een identiteitsbewijs met het sofi-nummer wordt aangetroffen. Het aantreffen van het sofi-nummer vergroot de kans op een betere verificatie bij de GBA van de door de verdachte opgegeven identiteit.

Tenslotte zal in het kader van de uitwerking van het rapport vergaring van strafrechtelijke gegevens in de informatiemaatschappij in de daaruit voortvloeiende wetsvoorstellen nog nadere aandacht worden besteed aan de wijze waarop voor de opsporing op verantwoorde wijze gebruik kan worden gemaakt van gegevens die door particulieren worden geregistreerd en verzameld.

7. Conclusie en samenvatting

Uit het voorgaande blijkt dat er op basis van de bestaande en in voorbereiding zijnde regelgeving voor politie en justitie voldoende mogelijkheden zijn voor het achterhalen van persoonsgegevens van verdachten en het beter verifiëren van hun identiteit. Daartoe is regeringsbeleid in gang gezet. Van uitbreiding van de bestaande identificatieplichten is geen effect te verwachten als deze niet gepaard gaan met meer en intensieve identiteitscontroles en vastlegging en registratie. De objectieve noodzaak daarvoor is nog niet gebleken, terwijl het te verwachten rendement twijfelachtig is.

Een algemene identificatieplicht leidt niet tot een vereenvoudiging van de

bestaande regelgeving en identificatieplichten die zijn gevestigd ten behoeve van de uitvoering van en toezicht op de naleving van bepaalde wetten door anderen dan de politie. Deze zijn immers niet gericht tot de burger in zijn hoedanigheid als verdachte en zullen dus onverkort moeten blijven bestaan. Dat geldt dus voor de sector van de sociale zekerheid, de fiscale wetgeving, de gezondheidszorg.

Wel acht de regering het wenselijk dat voor situaties waarin sprake is van acute dreiging voor de veiligheid van personen of infrastructurele voorzieningen, de mogelijkheid van incidentele identiteitscontroles op bevel van de officier van justitie wordt gecreëerd.

De regering zal zich op eventuele Europese ontwikkelingen op dit terrein te blijven oriënteren. In bijlage III is een kort overzicht van de situatie in een aantal Europese landen opgenomen. De indruk bestaat dat de discussie, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, niet gaat over vestiging of uitbreiding van identificatieplichten, maar voornamelijk over de omvang en de intensiteit van grenscontroles en binnenlands vreemdelingtoezicht.

I Overzicht van bestaande identificatieplichten

wet	artikel	identificatieplichtige	bevoegd/verplicht tot identificatie	sanctie
OSV 1997	29, 49, 89, 90, 92	aanvrager uitkering	uitkeringsinstantie	geen; afwijzen aanvraag
Abw	65	aanvrager uitkering	uitkeringsinstantie	geen; afwijzen aanvraag
Wet IOAZ	13	aanvrager uitkering	uitkeringsinstantie	geen; afwijzen aanvraag
Wet IOAW	13	aanvrager uitkering	uitkeringsinstantie	geen; afwijzen aanvraag
Arbeidsvoorzieningswet 1969	69	werkzoekende	uitkeringsinstantie	geen; afwijzen aanvraag
Wet op de loonbelasting 1964	28, 29, 30	belastingplichtige werknemer	werkgever	plaatsing in anoniemtarief
AWR	47b, 52a	belastingplichtige werknemer	werkgever	plaatsing in anoniemtarief
Wet inz. spaarbewijzen	3a	ontvanger of inleveraar spaarbewijs	onderneming of instelling	geen
WIF 1993	2, 3, 4, 6, 7	cliënt	financiële instelling	geen financiële dienstverlening
Wet op het notarisambt	39	wie verschijnt bij verlijden akte	notaris	niet verlijden akte
Wet personenvervoer Vreemdelingenwet 2000	92	degene zonder geldig plaatsbewijs	ambtenaren openbaar vervoer	geldboete
WvSr	50	vreemdelingen	politie en Kmar	meenemen naar bureau voor identificatie
	435f	bezoeker voetbalwedstrijd	politie	geldboete
		aanvrager kentekenbewijs resp. rijbewijs	daartoe aangewezen instantie resp. gemeente	niet verstrekken kentekenbewijs resp. rijbewijs
WWV 1994	50, 111	burger met domicilie in gemeente	gemeente	geen
Wet GBA	77	verzekerde	uitvoeringsinstantie	geen dienstverlening
Ziekenfondswet	5a	verzekerde	uitvoeringsinstantie	geen dienstverlening
Wet op toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998	4	verzekerde	uitvoeringsinstantie	geen dienstverlening
AWBZ	9c	verzekerde	uitvoeringsinstantie	geen dienstverlening
Kaderwet dienstplicht BW, Boek 1	6	aspirant-dienstplichtige	keuringscommissie	geen
	19e	aangever geboorte	gemeente	geen
				geen verstrekking van alcoholhoudende drank
Drank- en Horecawet WIK	20	jeugdigen	uitbaters	geen; afwijzen aanvraag
	15	aanvrager uitkering	uitkeringsinstantie	geen; afwijzen aanvraag
			gemeentelijke toezichthouders	geen
Gemeentewet	151a	prostituees	gemeentelijke toezichthouders	geen
Wet arbeid vreemdelingen	15	werknemer	werkgever	geen

II. Opgeven valse naam

Bij gelegenheid van de beantwoording van vragen van de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal over klassenjustitie heb ik een overzicht verstrekt van het aantal processen-

verbaal dat in de periode 1994–2000 bij de parketten is ingeschreven voor overtreding van artikel 435 Wetboek van Strafrecht (opgeven van een valse naam)

Volledigheidshalve neem ik dit hieronder op. Het gaat om een overzicht per parket.

Er is een sterke daling waar te nemen in het aantal ingeschreven processen-verbaal. In de arrondissementen waarin de vier grote steden zijn gelegen, worden relatief gezien de meeste processen-verbaal terzake van dit feit opgemaakt.

Ingeschreven feiten terzake artikel 435 Wetboek van Strafrecht (opgeven valse naam)

Som van feiten	jaar						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Parket							
01 Den Bosch	68	78	78	102	108	142	86
02 Breda	74	67	69	72	117	137	129
03 Maastricht	97	92	74	62	86	66	31
04 Roermond	27	42	60	51	47	43	39
05 Arnhem	145	134	131	133	104	124	118
06 Zutphen	37	38	43	51	48	62	47
07 Zwolle	89	51	93	55	62	57	41
08 Almelo	63	48	36	44	33	41	33
09 Den Haag	729	439	324	441	654	879	403
10 Rotterdam	1 387	1 073	931	1 096	715	747	333
11 Dordrecht	52	48	49	52	57	74	47
12 Middelburg	30	22	24	20	32	22	18
13 Amsterdam	1 109	910	800	490	477	421	508
14 Alkmaar	48	44	48	68	58	62	37
15 Haarlem	126	110	111	97	97	110	76
16 Utrecht	355	262	262	291	339	322	243
17 Leeuwarden	46	31	46	58	67	72	32
18 Groningen	66	42	65	67	65	64	66
19 Assen	16	15	21	19	16	14	14
Eindtotaal	4 564	3 546	3 265	3 269	3 182	3 459	2 301

III Identificatieplichten in andere landen

Uit een kort onderzoek naar de stand van zaken in een aantal Europese landen is het volgende gebleken. In België zijn personen ouder dan 15 jaar op grond van de Wet op de Gemeentepolitie en de Wet op de Rijkswacht verplicht op vordering van een politiefunctionaris hun identiteitsbewijs te tonen. Dit is een algemene controlebevoegdheid die niet gekoppeld is aan verdenking van een strafbaar feit. Personen die zich niet kunnen legitimeren, mogen 24 uur administratief gehecht worden om hun identiteit te doen vaststellen. De sanctie op de overtreding is een lage geldboete. Ter handhaving van deze identificatieplicht worden regelmatig algemene identiteitscontroles uitgevoerd.

In Duitsland zijn personen van 16 jaar en ouder verplicht een legitimatiebewijs te bezitten en dit op vordering van een daartoe bevoegde ambtenaar aan deze te verstrekken. Indien men een geldig paspoort bezit, mag men zich daarmee ook legitimeren. Er bestaat een bewijsplicht, maar geen draagplicht. In de praktijk is het de gewoonte om bij bepaalde financiële transacties een identiteitsbewijs te vragen, vooral bij overeenkomsten met een financieel risico bij een der partijen (b.v. verhuur of betaling met cheques).

Ter handhaving van de openbare orde en voor de opsporing van strafbare feiten bestaat in Frankrijk voor de politie de bevoegdheid een persoon staande te houden en hem naar zijn identiteit te vragen. Aanleiding hiervoor kan een verdenking van een strafbaar feit zijn, of een schriftelijke aanwijzing van de officier van justitie om op een bepaalde plaats systematisch personen te controleren teneinde bepaalde strafbare feiten op te

sporen. De controlebevoegdheid kan ook zelfstandig door de politie worden gebruikt om verstoring van de openbare orde of het plegen van strafbare feiten te voorkomen. Er bestaat een identificatieplicht in Frankrijk sinds 1961, die is opgenomen in het Franse Wetboek van Strafvordering (artikel 78). Deze is heeft sindsdien aangepast o.a. in verband met de voorkoming van illegale immigratie en de inwerkingtreding van het Schengenakkoord. Er vindt in België en Frankrijk aanhoudend discussie plaats over mogelijk willekeurige toepassing van identiteitscontroles. In Portugal bestaat een identificatieplicht voor alle burgers ouder dan zestien jaar voor deelname aan verschillende onderdelen van het maatschappelijk verkeer: voor het doen van examens, voor het verkrijgen van een paspoort of rijbewijs, het voldoen aan belastingverplichtingen, het verkrijgen van vergunningen. Verdachten van een strafbaar feit of illegaal verblijf en personen wier uitlevering is of wier uitzetting is bevolen, die in het openbaar worden aangetroffen, zijn verplicht zich op eerste vordering van de politie te identificeren. Degene die zich niet kan identificeren mag worden meegenomen naar het politiebureau voor identificatiemaatregelen.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat geen wettelijke identificatieplicht. De Britse regering heeft ervan afgezien voorstellen in te dienen voor invoering van een identificatieplicht als reactie op de aanslagen in de Verenigde Staten. Wel wordt overwogen om over te gaan tot een zogenaamde «service entitlement document» dat burgers kunnen gebruiken om in aanmerking te komen voor gemeentelijke en overheidsdiensten, en dat tevens kan worden benut voor handhaving van de regelgeving tegen illegale tewerkstelling.

In Denemarken, Noorwegen en Zwitserland bestaat geen draagplicht voor burgers in het algemeen. Wel zijn er voor de hand liggende situaties waarin mensen b.v. hun nationaliteit moeten kunnen aantonen in het kader van vreemdelingentoezicht en bestuurders van motorrijtuigen een rijbewijs moeten tonen.

In Zweden bestaat wel een draagplicht van een identiteitsbewijs, maar het hoeft niet in alle situaties zonder opgave van redenen te worden getoond. In de meeste Europese landen is er geen sprake van een algemene identificatieplicht in die zin dat burgers verplicht zijn om in alle situaties zonder opgave van redenen te voldoen aan een verzoek van overheidsfunctionaris om een identiteitsbewijs te laten zien. Er is steeds aangegeven voor welke doeleinden het identiteitsbewijs mag worden gevraagd c.q. moet worden getoond. In dit opzicht neemt Nederland geen uitzonderingspositie in: met de beperkte identificatieplichten wordt feitelijk hetzelfde resultaat bereikt.