

Vergaderjaar 2003–2004

29 218

Wijziging en aanvulling 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)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld op 13 november 2003

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

Hoewel de leden van de CDA-fractie liever de invoering van een algemene identificatieplicht hadden gezien, hebben zij met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

In een steeds harder en anoniemer wordende maatschappij is het nodig dat de overheid regels vaststelt, zodat het eenvoudiger wordt de identiteit van personen vast te stellen. Dit kan gelden bij het aanvragen van allerlei sociale voorzieningen, bij de belastingdienst, maar ook om de veiligheid in het publieke domein te vergroten en de overlast daar te voorkomen. Deze leden zijn zich bewust van het feit dat er in dezen voor sommige mensen een gevoel van schending van de privacy tot uitdrukking wordt gebracht. Als men echter de toenemende geweldsspiraal in ogenschouw neemt, kan men zich afvragen of het de anonieme daders dan vrij mag staan een inbreuk op de privacy te plegen door toepassing van fysiek geweld. Steeds vaker begint het er namelijk op te lijken dat de maatschappij moet worden beschermd tegen de overheidsinstanties, omdat we dat onplezierig vinden, terwijl een bescherming tegen bijvoorbeeld fraude, geweld tegen personen of goederen, overlast en/of inbraak niet zou behoren. Immers dan zou er sprake zijn van schending van de privacy, althans kunnen ontstaan. De slachtoffers van dergelijke feiten zullen oordelen over een andere vorm van schending van privacy, namelijk de inbreuk op hun privacy.

Daarnaast constateren de leden van de CDA-fractie dat steeds meer organisaties overgaan tot het verplichten zich te identificeren om bijvoorbeeld misbruik van bepaalde voorzieningen tegen te gaan. Recentelijk kon men kennismaken van het feit dat ook ziekenhuizen een identificatieplicht

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), de Vries (PvdA), van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), de Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), de Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), onder-voorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), de Vries (CDA), van Haersma Buma (CDA), Eerdman (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).
Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

overwegen, gelet op het feit dat steeds vaker mensen onjuiste personalia verstrekken om op die manier niet de nota van het ziekenhuis te hoeven betalen. Nota's worden daardoor toegezonden aan mensen die niet voor behandeling in het ziekenhuis zijn geweest, waardoor het ziekenhuis met niet te incasseren nota's blijft zitten.

Deze leden vragen voorts of de genoemde evaluatietermijn van drie jaar niet kan worden bekort tot bijvoorbeeld één jaar.

Hoewel de wettekst duidelijk is geformuleerd en de memorie van toelichting veel verduidelijkt, hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Over het onderwerp wordt al lange tijd gesproken. Voorgaande kabinetten hebben steeds op basis van rationele argumenten het huidige systeem van identificatieplichten helpen invoeren en optimaliseren en meenden, eveneens op basis van argumenten, dat hiermee kon worden volstaan. Thans is de regering van oordeel dat een verdergaande identificatieplicht noodzakelijk is voor een effectief overheidsoptreden. Zij heeft echter geen deugdelijke onderbouwing gegeven waarom dit nodig is en welke effecten kunnen worden verwacht.

Deze leden merken op dat de memorie van toelichting als volgt begint: «De regering is van oordeel dat de bestaande beperkte identificatieplichten niet meer toereikend zijn». Zij verzoeken de regering dit oordeel te motiveren. Is het gestoeld op onderzoek?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan een afspraak uit het hoofdlijnenakkoord en de in de motie Nicolaï, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 30, neergelegde wens te komen tot een algemene identificatieplicht die begrensd wordt door deze nieuwe bevoegdheid alleen dan te hanteren indien dit plaatsvindt in samenhang met bestaande dwangbevoegdheden. Deze systematiek biedt een aantal voordelen.

De identificatieplicht wordt zover uitgebreid dat er geen onduidelijkheid meer kan bestaan over de verplichting om altijd een identificatiebewijs te dragen. Iedereen van 14 jaar of ouder moet een identificatiebewijs bij zich dragen. Politie en toezichthouders krijgen daardoor de mogelijkheid om eenvoudig van verdachten de identiteit vast te stellen. Daarmee wordt de anonimiteit opgeheven van mensen die met hun crimineel gedrag overlast veroorzaken. Zij kunnen zich niet langer verschuilen achter een valse naam. Nu is het niet zo dat een beroeps-crimineel zich zal laten weerhouden van het plegen van misdrijven, alleen omdat er straks een identificatieplicht geldt. Maar op deze groep van criminelen is de nieuwe bevoegdheid ook niet primair gericht. De uitgebreide identificatieplicht biedt vooral een extra middel om op te treden tegen de kleine overlast gevende criminaliteit. Waar een agent of toezichthouder nu nog verhoudingsgewijs veel tijd kwijt is met het zeker stellen van de identiteit van iemand die een klein vergrijp heeft begaan, zal hij straks met één blik op het identiteitsbewijs kunnen vaststellen dat de boete die hij uitschrijft ook daadwerkelijk zal neerkomen bij de overtreder. Het «lik-op-stuk-beleid» komt hiermee dichterbij.

Een ander voordeel van de gekozen systematiek is het voorkomen van Franse of Belgische toestanden waarbij het controleren van identificatiebewijzen een doel op zich werd. De politie kan alleen dan om een identificatiebewijs vragen indien dit wordt ingegeven door hun reguliere taakuitoefening.

De leden van de fractie van de VVD vinden de keuze om aan te sluiten bij bestaande identificatiemiddelen een logische. Zij kunnen zich echter wel voorstellen dat dit met toekomstige ontwikkelingen van de techniek niet langer logisch is. Zij vragen daarom in de aangekondigde evaluatie mee te

nemen of het dan inmiddels wenselijk is om identificatiebewijzen te integreren en daarbij gebruik te gaan maken van bijvoorbeeld biometrische technieken.

Voorts vragen zij of de identificatieplicht ook behulpzaam kan worden bij het verbeteren van de informatiehuishouding van de politie zoals dat thans onder leiding van de Regieraad ICT gestalte krijgt. Krijgen de identificatieplicht en de daarbij gebruikte identificatiemiddelen een rol in het personenidentificatiesysteem van de politie, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De algemene identificatieplicht gaat gelden voor mensen vanaf 14 (in het openbaar vervoer onder 14) jaar. De plicht houdt in dat de politie en enkele andere groepen mensen, zoals bankemployeés, een identiteitsbewijs kunnen vragen. Men is verplicht dit te tonen, op straffe van een boete van € 2250. De identificatieplicht wordt gebracht als maatregel die de veiligheid gaat verhogen, samen met een groot aantal andere maatregelen die na 11 september 2001 zijn ingevoerd. Voor de leden van de SP-fractie is het de vraag of het de veiligheid zal verhogen, het brengt tal van onwenselijke en soms gevaarlijke consequenties met zich mee. Deze leden erkennen en herkennen de vraag vanuit de samenleving om criminaliteit op te lossen en bescherming te bieden tegen terroristen. Maar dan heb je niets aan een identificatieplicht. Immers, zal niet iedereen met kwaad in de zin zorgen dat hij zich kan legitimeren? Op dat legitimatiebewijs staat bovendien niet vermeld wat de drager voor criminele of terroristische activiteiten van plan is, dan wel heeft gepleegd. Een causaal verband met succes in de opsporing is niet aan te tonen. Toch zal de politie mensen moeten controleren. Volgens deze leden zullen zij, om dit goed te doen, er veel tijd aan kwijt zijn. Wat zijn de streefcijfers voor het aantal controles (in de zin van een prestatiecontract) bijvoorbeeld per agent? Hoeveel tijd mag een agent hier dagelijks aan kwijt zijn?

De leden van de SP-fractie menen dat de voorgestelde plicht weinig toevoegt aan het versterken van een causaal verband zoals hierboven beschreven. Er bestaan al meerdere mogelijkheden om identiteitscontroles uit te voeren. In de trein (bij zwartrijden), bij de bank, bij een voetbalwedstrijd en op het werk of bij uitkeringsinstantie kan zonder vermoeden van een misdrijf worden gecontroleerd. Daarnaast kan de politie een identiteitsbewijs vragen bij een vermoeden van een misdrijf. In het kader van vreemdelingentoezicht kan iemand ook staande worden gehouden voor het overleggen van een verblijfsvergunning. In andere situaties kan de politie niet om een identiteitsbewijs vragen als er geen vermoeden is van een wetsovertreding. Dat is volgens deze leden ook niet nodig.

De leden van de SP-fractie pleiten ervoor om in plaats van een algemene identificatieplicht op te stellen, de redenen om naar de identiteit te vragen limitatief op te sommen. Zoals de burger zich, volgens de regering, niet mag verschuilen achter anonimiteit, mag het bevoegd gezag zich niet verschuilen achter onduidelijke regelgeving.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel waarin wordt voorzien in een uitbreiding van de bestaande identificatieplichten. Deze leden waarderen het in het huidige kabinet dat gezocht wordt naar mogelijkheden om de veiligheid voor burgers te vergroten. Zij vragen of het invoeren van een toonplicht voor een ieder van 14 jaar of ouder aan de gewenste veiligheid kan en zal bijdragen. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten waarin de meerwaarde schuilt van de voorgestelde identificatieplicht.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben bij het voorstel nog enige kanttekeningen en vragen.

De regering geeft aan dat de uitgebreide identificatieplicht wordt ingevoerd om criminaliteit doeltreffender te kunnen bestrijden. De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering gaat meten of de uitgebreide identificatieplicht ook daadwerkelijk helpt bij het bestrijden van criminaliteit.

Volgens de regering is de uitgebreide identificatieplicht noodzakelijk voor een redelijke taakuitoefening van de politie. Kan de regering aangeven in welk soort situaties een redelijke taakuitoefening van de politie met zich meebrengt dat het tonen van een identificatiebewijs noodzakelijk is?

Drie jaar na inwerkingtreding zal de Wet op de uitgebreide identificatieplicht worden geëvalueerd. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan aangeven welke aspecten van de wet en welke gevolgen van de invoering zullen worden geëvalueerd. Hoe en op basis van welke criteria zal gemeten worden of de wet effectief is? Hoe zal worden geëvalueerd of in de praktijk het criterium «redelijke taakuitoefening» eenduidig door de opsporingsambtenaren wordt toegepast, zo vragen deze leden. Mocht uit de evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht volgen dat het beter is om de leeftijdsgrens te verhogen naar 15 of 16 jaar, is de regering daartoe dan bereid? Zo neen, waarom niet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot het stellen van een aantal vragen en opmerkingen.

Zij merken op dat hun fractie altijd enigszins gereserveerd heeft gestaan tegenover uitbreiding van de identificatieplicht. Dat is niet vanwege het feit dat de identificatieplicht een te grote inbreuk zou maken op het privéleven van de burgers. Immers, de huidige identificatieplicht maakt het verplicht identificeren in een groot aantal situaties al mogelijk en bovendien hebben een tal van landen al geruime tijd een algemene identificatieplicht.

Deze leden achten de vraag, of de uitbreiding een wezenlijke toevoeging vormt op het huidige instrumentarium om iemands identiteit vast te stellen dat politie, bijzondere opsporingsambtenaren en toezichthouders al ter beschikking staat, van groter belang. Deze leden zijn van mening dat het antwoord op deze vraag op dit moment nog niet in alle opzichten overtuigend is. Zij wijzen daarbij op het feit dat de omvang van de huidige identificatieplicht al vrij groot is. Zoals de identificatieplicht in het openbaar vervoer, het rijbewijs, de identificatieplicht op het werk en bij financiële transacties, en in situaties waarin verstoringen van de openbare orde zijn te verwachten (voetbalrellen).

Kortom, deze leden hebben de indruk dat het op dit moment al niet meevalt om aan het maatschappelijke leven deel te nemen zonder een identificatiebewijs op zak te hebben.

Bovendien heeft de politie nu al aanzienlijke mogelijkheden tot het vaststellen van iemands identiteit, voor zover deze daar in eerste instantie niet aan wil meewerken. Recent is deze bevoegdheid nog uitgebreid, zie het in de memorie van toelichting genoemde artikel 55b Strafvordering.

De leden van de SGP-fractie hebben met buitengewoon veel reserves kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De uitbreiding van de identificatieplicht achten deze leden zodanig ruim dat in feite van een vrijwel algemene en algehele identificatieplicht sprake is, zonder dat hen de noodzaak daartoe duidelijk is geworden. Ook tonen deze leden zich verontrust over de buitengewoon oppervlakkige wijze waarop de bevoegdheid om naar identiteitsbewijzen te vragen door het wetsvoorstel wordt genormeerd.

2. Uitbreiding van de bestaande identificatieplichten

De leden van de CDA-fractie vragen wat het verschil van de uitgebreide identificatieplicht is ten opzichte van de algemene identificatieplicht en welke verschillen zich in dit wetsvoorstel voordoen ten opzichte van de ons omringende landen als Duitsland, België en Frankrijk. Voorts merken deze leden op dat in een eventueel op te maken proces-verbaal dient te worden omschreven ten behoeve waarvan de ambtenaar heeft gevraagd de identiteitspapieren te tonen. Deze leden vragen op welke wijze de motivering in het proces-verbaal dient te worden opgenomen. Tevens rijst de vraag of dit mogelijk kan leiden tot het terughoudend toepassen van deze wettelijke bepaling inzake de uitgebreide identificatieplicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het waar is dat bij het wetsvoorstel de ervaringen, die andere EU-landen met een uitgebreide of algemene identificatieplicht hebben opgedaan, niet zijn betrokken omdat deze ervaringen niet bekend zijn. Kan de regering zich alsnog laten informeren over de ervaringen van deze landen? Wat waren de argumenten voor Duitsland, Frankrijk en België om tot invoering van een meer of minder verdergaande identificatieplicht over te gaan? Waarin verschillen deze landen wat betreft de bestaande identificatieplichten van Nederland? Voorts vragen deze leden of de regering onderzoek heeft gedaan naar de maatschappelijke acceptatie van de invoering van de verruimde identificatieplicht? Zo ja, wat is hiervan de uitkomst? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat dit wetsvoorstel de rechten van onschuldige en niet-verdachte burgers tegenover de overheid op fundamentele wijze verandert. Eenieder die gesignaleerd wordt, kan door de politie staande gehouden worden ter identificatie. Het redelijke taak vereiste van de regering (parallel aan art. 5:13 Awb) overtuigt in deze zin allerminst, omdat dit een ruim begrip is. Wat kan de regering doen zodat mensen duidelijker weten wat zij kunnen verwachten van de identificatieplicht? Deze leden voorzien dat er altijd wel iets te vinden zal zijn dat een staande houden mogelijk maakt. Er worden bevoegdheden gegeven aan de politie die kunnen worden misbruikt. Deze leden oordelen dat als de mogelijkheid tot misbruik aanwezig is, er goede rechtsbescherming en waarborgen moeten zijn in het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vinden dat de waarborgen en rechtsmiddelen tekortschieten. Deze waarborgen en rechtsmiddelen moeten, volgens deze leden, kunnen worden ingezet om een eventueel misbruik te voorkomen. Hoewel dit wellicht niet onmiddellijk aan de orde is, vinden deze leden dat er gekeken moet worden naar de toekomst waarin deze wet van kracht zou kunnen zijn onder een ander gesternte en een andere overheid. Volgens het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) is er alle reden om bestuursrechtelijke rechtsbescherming te bieden tegen vragen om legitimatie door politie en toezichthouders. Politie en toezichthouders die afwijken van het vereiste van voorzienbaarheid van de inbreuk op de privacy (artikel 8 EVRM) en hun bevoegdheden willekeurig uitoefenen kunnen zich dan niet verschuilen achter een ruime taakomschrijving. Bovendien kan, zo vervolgt het NJCM, de identiteitscontrole voorafgaan aan een inbewaringstelling van personen, waarop de straf- en vreemdelingenrechter niet (of mogelijk niet) zullen kunnen toetsen. Het bevoegd maken van de bestuursrechter om te oordelen over de rechtmatigheid van de identiteitscontrole zou, volgens het NJCM, uitkomst bieden. De leden van de SP-fractie vragen de regering naar haar oordeel hierover.

De leden van de SP-fractie vervolgen dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat het advies van mr. G.J. Wiarda gelding blijft houden.

Toch is het de vraag of dit wel zo is, omdat deze heeft gesteld dat de algemene identificatieplicht moeilijk verenigbaar is met privacy. De toetsing op artikel 8 EVRM leidt, volgens de leden van de fractie van de SP, eveneens op twee punten tot conflicten. Met het «legitimate aim» vereiste hebben deze leden enige moeite, omdat het doel van de regering niet duidelijk is. Aangezien de regering niet tot doel heeft de criminaliteit te bestrijden maar alleen om te kunnen kijken wie er op straat rondloopt, wordt het controleren van de identiteit een doel op zich. Het voornaamste conflict vormt volgens de leden van de SP-fractie de uit de «necessary in a democratic society» vereiste voortkomende «pressing social need». De formulering «redelijkerwijs noodzakelijk voor de uitoefening van de politietaak» is een uitbreiding van het verdragsrechtelijke begrip uit het EVRM. Volgens de leden van de SP-fractie is een verduidelijking van de onderdelen van de politie- en toezichttaak, die in aanmerking komen, noodzakelijk om de onderbouwing te laten voldoen aan dit verdragsvereiste. Achteraf moet de motivatie om te vragen naar het identiteitsbewijs door de rechter getoetst kunnen worden. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en NJCM hebben hier ook op gewezen, zodat het volgens deze leden hoogst bedenkelijk is dat de regering deze organen negeert.

De regering wijst in de memorie van toelichting op de toegenomen geschakeerdheid van de bevolking. De leden van de fractie van D66 vragen de regering wat zij precies bedoelt met dit argument voor invoering van de uitgebreide identificatieplicht. Mag uit de argumentatie van de regering geconcludeerd worden dat indien de bevolkingsgroei niets te maken zou hebben gehad met de komst van migranten, de regering ook geen aanleiding zou hebben gezien tot introductie van een uitgebreide identificatieplicht? Zo ja, kan de regering deze argumentatie nader toelichten?

Voorts vragen deze leden of de regering kan aangeven of, sinds de invoering van de identificatieplicht in het openbaar vervoer, sprake is geweest van een toename van zwartrijders mét een identificatiedocument? Is de praktijk niet dat zwartrijders zich niets van de identificatieplicht aantrekken? Is er sinds de invoering van de identificatieplicht in het openbaar vervoer sprake van een meetbare winst met betrekking tot het terugdringen van zwartrijden in het openbaar vervoer, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de indruk dat de belangrijkste uitbreiding vooral is gelegen in het verruimen van de mogelijkheden om iemands identiteit vast te stellen die daar eigenlijk niet aan wil meewerken. Nu zal het in de meeste gevallen zo zijn dat het met of zonder (algemene) identificatieplicht voor de meeste burgers weinig bezwaarlijk is om desgewenst aan de politie naam en adres op te geven. De grote vraag is of minderbereidwilligen door de plicht een identificatiebewijs op zak te dragen meer onder druk kunnen worden gezet dan nu het geval is om mee te werken aan de vaststelling van de identiteit. Deze leden zijn daarvan nog niet overtuigd. Waarom zou een lichte overtreding als het niet voldoen aan de identificatieplicht gewicht in de schaal leggen voor iemand die toch al van plan is om mee te doen aan aanmerkelijk zwaardere overtredingen of zelfs misdrijven zoals een geplande grootschalige versterking van de openbare orde?

De regering doet de ruimte die zij aanwezig acht om tot uitbreiding van de identificatieplicht te komen binnen de grenzen van de bestaande grondrechten voornamelijk steunen op het advies van één persoon uit 1987. De leden van de SGP-fractie stellen, met alle waardering voor het destijds uitgebrachte advies, de vraag waarom er niet voor is gekozen om een kleine commissie advies te laten uitbrengen, met inachtneming van de in

de afgelopen 15 jaar plaatsgehad hebbende ontwikkelingen wat betreft de grondrechten, in het bijzonder artikel 8 EVRM. Of is de regering van mening dat in de afgelopen 15 jaar op dit punt niet van enige betekenisvolle ontwikkeling sprake is geweest?

Voor zover de vrijwel algemene identificatieplicht moet bijdragen aan het voorkomen van strafbare feiten, vooral geweldsdelicten door groepen anoniem blijvende personen, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of de regering gegevens kan overleggen die een indicatie geven over de effectiviteit van een dergelijke identificatieplicht.

Voorts verzoeken deze leden om nadere, zoveel mogelijk gespecificeerde gegevens wat betreft de aantallen mensen in ons land die op grond van de huidige identificatieplichten gehouden zijn een identiteitsbewijs bij zich te dragen. Tevens vragen zij een zo nauwkeurig mogelijk inzicht te verschaffen in de aantallen personen die als gevolg van de voorgestelde uitbreiding een identiteitsbewijs bij zich zullen moeten gaan dragen.

3. Kring van personen

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat voor de leeftijd van 14 jaar is gekozen, omdat men aansluiting wilde zoeken bij de toepassing in de ons omringende landen. Vervolgens lezen zij dat dit in de ons omringende landen ligt bij de leeftijd van gemiddeld 16 jaar. Kennelijk om eenvoudiger te kunnen vaststellen of men met een persoon te maken heeft die al dan niet de bedoelde leeftijd heeft bereikt. De leden van de CDA-fractie vragen waarom dan niet is gekozen voor de leeftijd van 12 jaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de opsporingsambtenaar/toezichthouder zal omgaan met de jongere die stelt jonger dan 14 jaar te zijn. Is dit probleem niet gelijk indien de leeftijdsgrens een jaar hoger wordt gesteld, hetgeen meer voor hand ligt in het licht van het argument dat de grootste groep jeugdigen die in aanraking komt met de politie 15 tot 17 jaar is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er is gekozen voor een toonplicht vanaf 14 jaar. In de ons omringende landen bestaat geen eenduidigheid over de leeftijd waarop de toonplicht geldt. Deze leden vragen of het niet consistent is om een toonplicht vanaf 18 jaar in te voeren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting op de betrekkelijk arbitraire keuze van 14 jaar. Zij vragen of er argumenten zijn voor een ondergrens van 16 jaar, in het bijzonder omdat deze leeftijd meer dan de grens van 14 jaar een zekere leeftijdsfasegrens markeert (men mag brommer rijden). Op deze wijze wordt bovendien aansluiting gevonden bij de situatie in ons grootste buurland, Duitsland.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het niet disproportioneel genoemd moet worden een algemene identificatieplicht in te voeren ook voor degenen die 65 jaar of ouder zijn, voor al degenen die duurzaam in een behandel-, verzorg- of verpleeginrichting verblijven of anderen die aan huis gebonden zijn.

4. Aard van de identiteitsbewijzen

De leden van de SP-fractie verwachten dat er een levendige handel zal ontstaan in valse identiteitsbewijzen. Naast de tijd die de politie kwijt zal zijn aan identiteitscontroles, zal de politie een nieuwe taak hebben, namelijk het opsporen van makers van valse identiteitsbewijzen. Als de grootschalige fraude met paspoorten waar justitie niets aan doet een maatstaf

is, ziet het er voor vervalsers rooskleurig uit de komende jaren. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij dit risico ziet.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering wat voor een soort nieuw identiteitsdocument zij voor ogen heeft. Aan welke beveiligingscriteria zal dit document moeten voldoen? Worden nieuwe biometrische technieken toegepast? Zo neen, waarom niet? Hoe kan de regering verzekeren dat met het nieuwe identiteitsdocument geen frauduleuze handelingen kunnen worden gepleegd?

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich voorstellen dat er geen nieuw identiteitsbewijs wordt ingevoerd of verplicht gesteld, maar dat wordt volstaan met de bestaande documenten. Wel vragen zij om welke redenen de regering zich nu precies verzet tegen het opnemen van de nationaliteit op het rijbewijs.

5. Identificatieplicht ter uitvoering van de politietaak

De leden van de CDA-fractie merken op dat op pagina 12 van de memorie van toelichting staat: «het sluitstuk daarvan is dat personen die niet in staat of bereid zijn een identiteitsbewijs te tonen, vervolgens als verdachte van een strafbaar feit worden aangemerkt, namelijk het niet voldoen aan de identificatieplicht. Dan kunnen zij worden meegenomen naar het bureau om daar aan identificatiemaatregelen te worden onderworpen.» Deze leden vragen wie er worden bedoeld met «het niet in staat zijn». Is dat een bredere groep dan mensen die het op dat moment niet bij zich dragen? Ten aanzien van degenen die niet bereid zijn, vragen deze leden of de regering de mogelijkheid van extra oponthoud (naast de zes uur voor verhoor en de zes uur voor het vaststellen van de identiteit) op het bureau voor verhoor en het vaststellen van de identiteit te verlengen tot het tijdstip waarop de identiteit daadwerkelijk is vastgesteld, overweegt. Het komt nu immers toch nog voor dat iemand die niet bereid is mee te werken aan het vaststellen van zijn/haar identiteit uiteindelijk het bureau zal verlaten nadat vingerafdrukken of een pasfoto zijn (af)genomen. Daardoor is het mogelijk een dagvaarding in persoon uit te reiken, echter doordat men zonder vaste woon- of verblijfplaats is, zal de executiefase, waarbij de straf of maatregel ten uitvoer moet worden gelegd, worden bemoeilijkt.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het standpunt van de regering dat de voorgenomen uitbreiding van de identificatieplicht niet leidt tot een algemene bevoegdheid 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 bevoegdheid wordt ingeperkt doordat deze pas mag worden gehanteerd in het kader van een redelijke taakuitoefening (een «specifieke doelbinding»). Waar het de toezicht op vreemdelingen betreft, geeft de regering aan dat met voornoemd criterium geen aanvullende bevoegdheid is beoogd ten opzichte van het huidige vreemdelingentoezicht, waarbij staande houding is toegestaan in het geval van een geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf in Nederland. Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van de onmogelijkheid voor de vreemdelingenrechter om bij de toetsing van de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring het strafrechtelijk voortraject te beoordelen? De vreemdeling kan zo immers in voorkomende gevallen een rechterlijke toets op het toepassen van voornoemd criterium – met verregaande gevolgen voor de vreemdeling – worden onthouden. Deze leden vragen de regering nader te motiveren of, en zo ja waar het criterium van de redelijke taakuitoefening in het kader van de strafrechtelijke handhaving een uitbreiding betreft op de bestaande legitimatieplicht die bestaat nadat men verdachte van een strafbaar feit is geworden.

In de memorie van toelichting motiveert de regering aan de hand van twee voorbeelden in welke gevallen toepassing van de uitgebreide identificatieplicht door de politie in het kader van haar taak als handhaver van de openbare orde en hulpverlener mogelijk wordt. Zij geeft hierbij zelf al aan dat het onderscheid tussen het opsporen van strafbare feiten en openbare orde handhaving moeilijk te maken is. In de door de regering gegeven voorbeelden lijkt het met name te gaan om strafrechtelijk opsporing makkelijker te maken. Kan de regering nader motiveren wanneer de handhaving van de openbare orde een verdergaande identificatieplicht dan nu reeds bestaat, rechtvaardigt. Hoe zit dit in het kader van de hulpverleningstaak van de politie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Deze leden merken verder op dat een verruiming van de identificatieplicht in de richting van een algemene identificatieplicht het gevaar van discriminatie en ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengt. In vermoedelijk een klein deel van de gevallen zal de verplichte identificatie worden onderworpen aan rechterlijke controle. In de overige gevallen kan de betrokkene klagen op grond van de klachtenprocedure van de politie. Deze leden vragen of deze klachten specifiek op onderwerp worden geregistreerd en of zij worden betrokken bij de evaluatie van deze wet.

Het is voor de leden van de SP-fractie niet helemaal duidelijk hoe er bezwaar en beroep kan worden ingediend. Kan worden toegelicht wat de procedure hiervoor zal zijn? Zal dit wetsvoorstel en de vele protesten die het zal opleveren van mensen op straat niet heel veel bureaucratie opleveren vanwege de klachten en bezwaren die mensen aantekenen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering aan te geven waarin de doelbinding van de bepaling in artikel IV artikel 8a lid 1 nu precies zit. De zinsnede «voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak» geeft te veel ruimte voor discussie. Deze leden vragen tevens hoe deze toonplicht zich verhoudt tot het verbod op zelf-incriminatie bij verdachten. Kan de regering aangeven wat zij vindt van de gedachte om, ter voorkoming van willekeurig gebruik van deze bevoegdheid (wat de regering ook niet voorstaat), van ieder gebruik van de bevoegdheid proces-verbaal te laten opstellen of anderszins te laten registreren onder welke omstandigheden is verzocht om het tonen van het identiteitsbewijs?

De leden van de fractie van D66 merken op dat de regering het samscholen op een openbare plek als voorbeeld noemt van een situatie waarin het onderscheid tussen openbare orde handhaving en het opsporen van strafbare feiten niet gemakkelijk te geven is. Kan de regering aangeven waarom en in welk geval een groep personen die op straat bijeen staat «samschoolt»? Is «samscholen» niet een negatieve inkleuring van het feit dat een groep mensen bij elkaar staat? Wordt het door gebruikmaking van het begrip samscholing niet erg gemakkelijk om een groep personen om hun identificatiedocument te vragen, louter en alleen vanwege hun huidskleur of hun afkomst uit een bepaald land? Ontstaan zo geen situaties waarin bijvoorbeeld Marokkaanse jongens continu hun identificatiedocument moeten tonen, terwijl dat niet geldt voor autochtone jongens die op de openbare weg staan? Zal dit geen agressieve reacties uitlokken? Wat is de reactie van de regering op de kritiek dat de politie in Antwerpen zich bij de uitoefening van haar taak helemaal richt op Arabische jongeren, waardoor zij zich gediscrimineerd voelen? Hoe kan worden voorkomen dat soortgelijke situaties zich in Nederland zullen voordoen, na introductie van de uitgebreide identificatieplicht, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de bevoegdheid van politie en toezichthouders slechts genormeerd wordt met de woorden redelijkerwijs, noodzakelijk enzovoort. De wet zou limitatief moeten omschrijven in welke gevallen en onder welke voorwaarden naar identiteitsbewijzen mag worden gevraagd. Aan de Algemene wet op het binnentreden, ligt een overeenkomstig systeem ten grondslag en deze leden menen te weten dat dit in het algemeen goed werkt.

Deze leden vragen of zij goed hebben begrepen dat het wetsvoorstel het houden van algemene controles ter zelfstandige handhaving van de identificatieplicht door de politie mogelijk maakt, zonder dat enige motivering van het gebruik van die bevoegdheid gevergd wordt. In dit verband hebben deze leden met bezorgdheid kennisgenomen van de mededeling dat de regering het zelfs niet gewenst acht dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt geregistreerd in welke gevallen de bevoegdheid tot het houden van algemene controles is uitgeoefend. Zij vragen of de regering het niet als een elementaire eis van een rechtsstaat beschouwt dat burgers gevrijwaard worden van onaangekondigde, massale identificatiecontroles, die niet gemotiveerd behoeven te worden, behalve in het individuele geval waarin proces-verbaal wordt opgemaakt.

6. Toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de artikelen 5:13, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een doelgebonden identificatieplicht voor burgers ten opzichte van toezichthouders creëren. Kan de regering nader motiveren waar het toevoegen van artikel 16a aan de Awb een uitbreiding geeft aan deze bevoegdheid en waarom deze uitbreiding noodzakelijk wordt geacht? Indien dit slechts gebeurt – zoals de memorie van toelichting suggereert – om onzekerheid over de bestaande bevoegdheid weg te nemen, zijn hiervoor dan geen andere meer passende middelen?

Ook toezichthouders krijgen de bevoegdheid om naar een identificatiebewijs te vragen. De leden van de fractie van de VVD vinden dit een logisch uitvloeisel van de doelstelling van de identificatieplicht en het toenemende belang dat wordt gehecht aan de rol van toezichthouders. Zij hebben evenwel de vraag of de bevoegdheid bij toezichthouders evenzeer begrensd is als bij de politie. Toezichthouders hebben immers vaak ook een taak die buiten de grenzen van het toezicht ligt. Voorgesteld wordt om de vorderingsbevoegdheid te verlenen voor zover de toezichthouder dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig heeft. Wordt hiermee bedoeld dat het dan wel moet gaan om de toezichthoudende taak?

7. Sanctionering

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de minister van Justitie, tijdens een onlangs gehouden wetgevingsoverleg, de stelling heeft ingenomen dat de overbrenging van de handhaving van kleine criminaliteit van het strafrecht naar het bestuursrecht (bestuurlijke boete) niet kan, of weinig zin heeft zonder de invoering van deze wet. Kan de minister dit nader motiveren?

De regering stelt voor om een aparte strafbaarstelling van het niet voldoen aan de identificatieplicht in het leven te roepen. De leden van de fractie van de VVD vragen of dit het gevaar in zich bergt dat het handhaven van de identificatieplicht alsnog een doel op zich wordt. Zij vragen aan de regering om te garanderen dat dit niet het geval zal zijn. Voorts vragen zij hoe er in de praktijk zal worden gereageerd op het niet (kunnen) tonen van een identificatieplicht. Kan de regering schetsen hoe dergelijke gevallen zullen worden afgehandeld?

De leden van de SP-fractie vinden de straf, die staat op het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs, disproportioneel. Het kan voor een 14-jarig kind zonder inkomen niet zo zijn dat hij of zij € 2250 moet betalen, omdat hij of zij het identiteitsbewijs is kwijtgeraakt bij het spelen. Zal de regering het mogelijk maken voor kinderen om bij de bank van lening een krediet aan te vragen? Tevens vragen deze leden of vreemdelingen die na de vaststelling dat ze geen identiteitsbewijs hebben, in bewaring ter fine van de uitzetting worden geplaatst, eveneens de boete zullen moeten betalen. Verwacht de regering daar iets van vóórdat ze worden uitgezet? Zo nee, leidt dit dan niet tot de vreemde situatie dat niet legale burgers harder worden gestraft dan illegale inwoners, zo vragen deze leden.

8. Uitvoering en toepassing

De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de financiële consequenties voor gezinnen met een minimum inkomen. Het aanschaffen van een identiteitsbewijs, zoals voorgesteld, zal de nodige kosten met zich meebrengen voor dergelijke gezinnen. Door de regering is rekening gehouden met de kosten van invoering voor de verschillende organisaties, maar is ook rekening gehouden met de omstandigheden van deze groep, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke (tijdelijke) kosten voor burgers worden verwacht als gevolg van de invoering van dit wetsvoorstel. Welke inspanningen moeten zij verrichten ter verkrijging van een identiteitsbewijs en welke kosten zijn hieraan verbonden? Hoeveel kinderen en ouderen beschikken niet over een ter identificatie noodzakelijk identiteitsbewijs, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vrezen dat de financiële consequenties voor mensen die een legitimatiebewijs moeten aanschaffen en na verlies weer moeten aanschaffen, groot zullen zijn. Zoals de kosten voor paspoorten al jarenlang torenhoog zijn gestegen, zal het zeker gelden voor het verplichte identiteitsbewijs.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat, nu er een uitbreiding van de identificatieplicht wordt voorgesteld, het voor de hand ligt om gelijktijdig te voorzien in een gratis ter beschikking gesteld document waarmee personen zich kunnen legitimeren.

De regering wil niet overgaan tot het aanwijzen en/of uitreiken van één specifiek identificatiebewijs door de overheid. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het niet praktischer zou zijn om toch één nieuw identificatiedocument te introduceren, dat bijvoorbeeld bij de afgifte van een rijbewijs of een nieuw paspoort gratis verstrekt kan worden. Wanneer de regering de kosten van een dergelijk identificatiedocument aan de burger in rekening zou willen brengen, hoe groot zouden de kosten dan zijn?

De leden van de fractie van de ChristenUnie worden in hun hierboven beschreven aarzeling gesterkt door de opvatting van de Raad van Hoofddemissarissen. De Raad heeft te kennen gegeven weinig rendement voor de opsporing te verwachten van de voorgestelde uitbreiding van de identificatieplicht. Daarvoor zijn algemene controles op de draagplicht zelf nodig. Echter, dat is nu juist niet aan de orde, zo begrijpen deze leden. In het verlengde hiervan vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie nader in te gaan op de vraag om welke reden ook thans in het kader van het onderhavige wetsvoorstel niet is gekozen voor een draagplicht, maar voor een toonplicht, zeker waar veel materiewetten in essentie meer in de richting gaan van een draagplicht en waar materieel, bij een derge-

lijke uitbreiding van de identificatieplicht als nu voorzien, draagplicht en toonplicht wel heel dicht bij elkaar liggen.

9. Financiële paragraaf

Nieuwe bevoegdheden zullen geen bijdrage leveren aan het vergroten van de veiligheid indien ze niet worden toegepast. De leden van de fractie van de VVD hechten er daarom aan dat er een goed voorlichtingsprogramma wordt gestart richting burgers, politie en toezichthouders. Een programma dat verder moet gaan dan het simpelweg schetsen van de grenzen van de nieuwe bevoegdheid. Een onderdeel van de voorlichting van agenten en de scholing van toekomstige agenten moet gericht zijn op de mogelijkheden die de identificatieplicht biedt. Kan de regering schetsen hoe de voorlichting en scholing er zal gaan uitzien?

10. Artikelsgewijs

Artikel II

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de strekking van het voorgestelde artikel 447 e Sr technisch is sprake van overtreding van de bepaling als geen geldig identificatiebewijs is getoond. Kan er echter wel in redelijkheid sprake zijn van een strafbedreiging indien iemand het nodige er aan gedaan heeft om de politie te helpen zijn identiteit vast te stellen? Te denken valt aan een (zou juist) verlopen bewijs, maar ook aan andere gegevens die nu al veelvuldig worden gebruikt om vast te stellen dat iemand is wie hij zegt dat hij is, zoals agenda's, treinabonnementen, lidmaatschapspasjes of andere zaken waarvan het gebruikelijk is dat men deze bij zich heeft. Verder valt te denken aan bereidwilligheid die tot uiting komt door het plegen van verhelderende telefoontjes, het vrijwillig meegaan naar het politiebureau, bereidwilligheid om vergeten documenten alsnog op te halen, enzovoort. Is het dan niet van belang deze notie met zoveel woorden in de wet op te nemen?

Artikel IX

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het aanbeveling verdient om te bezien of artikel 151a Gemeentewet in het licht van de rechterlijke uitspraak waaraan wordt gerefereerd toch geen nadere aanpassing behoeft. Dit in het licht van de wijze waarop de algemene wet bestuursrecht in het algemeen behoort te worden gezien in relatie tot de bijzondere bestuurswetten: de bevoegdheden die in de bijzondere wetten staan, behoren immers, tenzij daarvan uitdrukkelijk wordt afgeweken, zoveel mogelijk te worden uitgelegd in de geest van de algemene beginselen terzake die in de algemene wet bestuursrecht staan opgenomen. Is 151a Gemeentewet bij nader inzien wel voldoende expliciet in dat opzicht?

Artikel XIX

De leden van de PvdA-fractie constateren dat artikel XIX, artikel 92 van de Wet personenvervoer zodanig wijzigt dat ook de reiziger die de leeftijd van 14 jaar nog niet heeft bereikt een identificatieplicht heeft. Is deze plicht beperkt tot reizigers vanaf 12 jaar? Wat is de huidige in deze wet opgenomen leeftijdsgrens? Wat is de reden van deze wijziging die mogelijk een verruiming inhoudt? Waarom wordt afgeweken van de voornoemde algemene leeftijdsgrens van 14 jaar?

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat het nieuwe artikel 92 Wet personenvervoer neerkomt op een afzwakking van het huidige artikel 92. Waar op dit moment elke reiziger een toonplicht heeft

bij het niet kunnen laten zien van een vervoersbewijs is dat straks alleen het geval bij 14-jarigen en ouder. Zij vragen of dat wel de bedoeling kan zijn en of artikel 92 dus niet beter kan blijven luiden zoals het thans is.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Bommel