

Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht

Categorie: Opsporing

Rechtskarakter: aanwijzing i.d.z.v. art. 130 lid 4 Wet RO

Afzender: College van procureurs-generaal

Adressaat: Hoofden van parketten en de politie

Registratienummer: 2004A016

Datum vaststelling: 07-12-2004

Datum inwerkingtreding: 01-01-2005

Geldigheidsduur: 01-01-2009

Publicatie Stcrt.: 22-12-2004, nr. 247

Vervallen: Richtlijn Wet op de identificatieplicht, vastgesteld in de vergadering van procureurs-generaal d.d. 13 april 1994, Stcrt. 1994, 80

Relevante beleidsregels OM: Richtlijn voor strafvordering tarieven en feitomschrijvingen (...) (2003R006)

Wetsbepalingen: Wet op de uitgebreide identificatieplicht; art. 447e WvSr

Jurisprudentie: –

Evaluatie: 3 jaar na inwerkingtreding

Bijlage(n): –

Achtergrond

Op 1 juni 1994 is de Wet op de identificatieplicht (WID) in werking getreden en naar aanleiding daarvan is de Richtlijn WID op 13 april 1994 door de vergadering van procureurs-generaal vastgesteld. De WID bevat, kort samengevat, twee soorten verplichtingen:

- de verplichting voor alle burgers om in bepaalde situaties een identiteitsbewijs ter inzage te verstrekken (de identificatieplicht);
- de verplichting voor bepaalde personen en instanties om in bepaalde situaties de identiteit van een derde vast te stellen aan de hand van een identiteitsbewijs (de verificatieplicht).

In artikel 1 van de WID worden de documenten genoemd waarmee de identiteit kan worden aangetoond. Na de inwerkingtreding van de WID zijn in verschillende andere wetten, vooral in de sfeer van de sociale zekerheid, identificatie- en verificatieplichten in het leven geroepen, waarbij steeds werd verwezen naar de opsomming van identiteitsdocumenten van art. 1 WID.

Inmiddels heeft de wetgever de

WID gewijzigd en aangevuld met de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (Stb. 2004, 300). Deze wet treedt op 1 januari 2005 in werking. Gelet hierop heeft het College van procureurs-generaal een nieuwe aanwijzing voorbereid. Deze aanwijzing vervangt voornoemde richtlijn uit 1994.

Samenvatting

Deze aanwijzing geeft een nadere uitwerking van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, waarin wijzigingen zijn vervat in onder andere de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht en de Politiewet 1993. Doel van de uitbreiding van de huidige identificatieplichten is het verschaffen van een instrument om de handhaving en het toezicht door de overheid over de gehele linie te ondersteunen en te versterken.

Na een overzicht van de voor deze aanwijzing belangrijkste onderdelen uit de nieuwe wetgeving, volgt een bespreking van de bevoegdheid tot het vorderen van een identiteitsbewijs door de politie. In dit verband worden zowel situaties geschetst waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn, als situaties waarin dat nu juist niet het geval is. Ook is een passage gewijd aan de strafvorderlijke dwangmiddelen om de identiteit te achterhalen. Daarna wordt kort aandacht geschonken aan de identificatieplicht bij de handhaving van bijzondere wetgeving door de bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders. Het onderdeel 'strafvordering' behandelt het strafvorderingsbeleid en mogelijke samenloopvraagstukken. Ten slotte komen achtereenvolgens de opslag van gegevens ter zake van de identiteitscontroles en het klachtrecht van burgers aan de orde.

1. Kernbepalingen met betrekking tot de uitgebreide identificatieplicht

Als documenten waarmee de identiteit kan worden aangetoond, gelden sinds

1 januari 2005 op basis van het gewijzigde art. 1 WID: een geldig Nederlands reisdocument, een document waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 kan beschikken, een geldig rijbewijs of voor personen afkomstig uit de landen van de EU of de EER een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoort of rijbewijs.

Het tweede artikel van de WID omschrijft de toonplicht: 'Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 ter inzage aan te bieden. Deze verplichting geldt ook wanneer de vordering wordt gedaan door een toezichthouder.'

De corresponderende strafbaarstelling is terug te vinden in artikel 447e Wetboek van Strafrecht (WvSr): 'Hij die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, hem opgelegd bij artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht, wordt gestraft met een geldboete van de tweede categorie.'¹

Artikel 8a Politiewet 1993 regelt de bevoegdheid inzage te vorderen:

1. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.
2. Gelijke bevoegdheid komt toe aan de buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak.
3. (...)'².

In de Algemene wet bestuursrecht is een nieuw artikel 5:16a ingevoegd, dat als volgt luidt:

'Een toezichthouder is bevoegd personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de WID.'

2. Toepassing van de bevoegdheid door de politie

De uitbreiding van de identificatieplicht beoogt een instrument te verschaffen om de handhaving en het toezicht door de overheid over de gehele linie te versterken. Handhaving van de verplichting van art. 447e WvSr kan daarom nooit een doel op zich zijn. In het geval een proces-verbaal terzake van het niet-voldoen aan de identificatieplicht wordt opge maakt, moet daarbij worden vermeld in welk kader de inzage van het identiteitsbewijs is gevorderd. Het is dan onvoldoende wanneer in het proces-verbaal slechts wordt aangegeven dat de bevoegdheid tot het vorderen van een identiteitsbewijs c.q. de identiteitscontrole plaatsvond op grond van één van de drie politietaken, te weten: strafrechtelijke handhaving, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. In het proces-verbaal moeten de feiten en omstandigheden worden gerelateerd op basis waarvan de opsporingsambtenaar het redelijkerwijs noodzakelijk heeft geacht de inzage van een identiteitsbewijs te vorderen.

2.1 *Situaties waarin uitoefening van de controlebevoegdheid aangewezen kan zijn*

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is benadrukt dat de bevoegdheid van de ambtenaar van politie, zoals verwoord in het nieuwe artikel 8a van de Politiewet 1993, alleen mag worden toegepast in het kader van een redelijke taakuitoefening.

De volgende, geenszins uitputtend bedoelde, opsomming noemt een aantal situaties waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn.

- een auto rijdt 's nachts rond op een industrieterrein;
- er vindt op straat of in een café een schietpartij plaats en het is relevant voor het onderzoek om de identiteit van (mogelijke) getuigen vast te stellen;
- in een groepje bekende dealers duikt een onbekende op;
- hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte;
- er woedt een brand en de (mogelijke) brandstichter zou zich kunnen bevinden tussen de toegestroomde belangstellenden;

– bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of dreiging van het ontstaan van rellen;

– bij onrust of dreigend geweld in uitgaansgebieden en/of openbare manifestaties waarbij gevaar van ordeverstoring aanwezig is.

2.2 *Situaties waarin de uitoefening van de controlebevoegdheid niet zonder meer op zijn plaats is*

Voorbeelden van concrete situaties waarin de uitoefening van de bevoegdheid tot identiteitscontrole niet zonder meer op zijn plaats is, zijn:

– wanneer van iemand de identiteit al bekend is;

– bij preventief fouilleren met betrekking tot personen bij wie geen wapens of drugs worden gevonden. Het toepassen van preventief fouilleren impliceert immers niet het vragen naar een identiteitsbewijs.

2.3 *Opportunititeitsoverwegingen*

Wie zich desgevraagd niet identificeert tegenover een opsporingsambtenaar maakt zich schuldig aan het strafbare feit van art. 447e WvSr. Er zijn gevallen denkbaar waarin weliswaar niet aan de toonplicht is voldaan, maar waarin het niet opportuun is om betrokkene te bestraffen, omdat toch aan het doel van de bevoegdheid – het vaststellen van de identiteit – is voldaan. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan:

– de verwarde of gestoorde persoon die op straat wordt aangetroffen;

– de gevallen waarin iemand het identiteitsdocument op het bureau laat langsbrengen.

De hoofdregel dient echter te zijn dat de norm gehandhaafd wordt. Er moet dus zeker geen recht op een coulante behandeling ontstaan, omdat anders op den duur de waarde van de identificatieplicht voor de rechtshandhaving wordt ondergraven. Degene die geen identiteitsbewijs bij zich draagt, neemt altijd het risico dat hij een boete krijgt opgelegd.

2.4 *Strafvorderlijke dwangmiddelen om de identiteit te achterhalen*

Degene die zich niet conform art. 447e WvSr (of één van de andere identificatieverplichtingen) identificeert maakt zich schuldig aan een strafbaar feit. Daarmee worden vanzelf ook de bevoegdheden toepasselijk die het Wetboek van Strafvordering biedt om

de identiteit van verdachten te achterhalen. Omdat alleen naar een identiteitsbewijs gevraagd zal worden wanneer het voor de taakuitoefening redelijkerwijs nodig is om duidelijkheid te verkrijgen over de identiteit van betrokkene, ligt het voor de hand dat bij het niet-voldoen aan de identificatieplicht gepoogd wordt om door de toepassing van dwangmiddelen alsnog de identiteit van betrokkene te achterhalen.

In dat verband zijn met name relevant:

– De bevoegdheid van art. 55b, eerste lid WvSv om een staande gehouden of aangehouden verdachte met het oog op de vaststelling van de identiteit naar diens sociaal-fiscaal nummer te vragen;

– De bevoegdheid van art. 55b, tweede lid, WvSv om een staande gehouden of aangehouden verdachte met het oog op de vaststelling van zijn identiteit aan zijn kleding te onderzoeken of voorwerpen die hij bij zich draagt of met zich mee voert te onderzoeken;

– De mogelijkheid om met maximaal zes uur de termijn te verlengen voor ophouding voor onderzoek met het oog op het vaststellen van de identiteit (art. 61, tweede lid, WvSv)

– De in art. 61a, eerste lid, onder a en b, WvSv genoemde maatregelen in het belang van het onderzoek, te weten het maken van fotografische opnamen of video-opnamen, het nemen van lichaamsmaten en het nemen van vingerafdrukken.

3. Bijzondere wetten

De WID uit 1994 introduceerde identificatie- en verificatieverplichtingen in een aantal wetten op het gebied van de belastingheffing en de sociale zekerheid. Gaandeweg zijn daar identificatieplichten in andere wetten bij gekomen. In de Wet op de uitgebreide identificatieplicht hebben vervolgens via het nieuwe artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht ook alle toezichthouders in de zin van art. 5:11 AWB expliciet de bevoegdheid gekregen om in het kader van hun taakvervulling inzage in een identiteitsbewijs te vorderen.³ Het gevolg is dat het ondoenlijk is om in het kader van deze aanwijzing een volledig overzicht te geven van alle bijzondere wetten bij de handhaving waarvan de identificatieplicht in theorie een rol kan spelen. Een dergelijk overzicht zou ook weinig

zinnig zijn omdat bij de handhaving van de meeste van die wetten zich geen situaties zullen voordoen waarin het aangewezen is dat de toezichthouder inzage in een identiteitsbewijs verdient.

Er zijn echter ook gevallen waarin de identificatieplicht wel degelijk een rol zal spelen bij de handhaving van bijzondere wetten.

Een voorbeeld zijn de controles op de werkplek ten behoeve van de handhaving van de Wet arbeid

Vreemdelingen, de Wet op de Loonbelasting 1964 of de sociale zekerheidswetgeving. Bij dergelijke controles, die vaak plaatsvinden in het kader van gecoördineerde acties van verschillende diensten, kan het vaak noodzakelijk zijn om met zekerheid vast te stellen wat de identiteit is van de personen die ter plaatse worden aangetroffen.

Omdat het vorderen van inzage in identiteitsbewijzen met zich meebrengt dat eventueel ook dwangmiddelen worden toegepast om alsnog de identiteit te achterhalen wanneer iemand zich niet identificeert, betekent dat de betrokken diensten zich bij de meer grootscheepse operaties van tevoren van voldoende politiebijstand zouden moeten verzekeren. Het OM zal voorts in overleg met de relevante bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders moeten benadrukken dat de handhaving van de draag- en toonplicht geen doel op zich mag zijn.

Strafvordering

4.1 Strafmaat en strafbaarheid

Overtreding van het bepaalde in artikel 447e WvSr is opgenomen als feitcode D 517 in de Richtlijn voor straffordering tarieven en feitomschrijvingen (2003R006).⁴ De overtreding van voornoemd artikel wordt bestraft met een OM-transactie van € 50,- voor volwassenen. Voor jeugdigen van veertien tot zestien jaar is de transactie bepaald op € 25,-.⁵ Voor de overtreding van de identificatieplicht uit de Wet personenvervoer 2000 geldt voor 12 en 13-jarigen een aparte regeling⁶. De verplichting desgevraagd inzage in een identiteitsbewijs te tonen ontstaat pas wanneer is vastgesteld dat de reiziger zwartrijdt.⁷ Het niet-voldoen aan de identificatieplicht is in dit geval geen zelfstandig strafbaar feit, maar een strafverhogen-

de omstandigheid bij het grondfeit zwartrijden.

In afwijking van de algemene strafrechtelijke ondergrens van twaalf jaar, die zoals hiervoor aangegeven wel geldt bij overtreding van de identificatieplicht uit de Wet personenvervoer 2000, is overtreding van art. 447e WvSr eerst strafbaar als degene die zich niet geïdentificeerd heeft veertien jaar of ouder is.

4.2 Samenloop

Er zullen zich met enige regelmaat gevallen kunnen voordoen waarin sprake is van samenloop van het delict van art. 447e WvSr en andere strafbare feiten.

In geval van overtreding van artikel 231 WvSr. (het overleggen van een vals reisdocument) en artt. 160. jo. 177 van de Wegenverkeerswet 1994 is het niet opportuun om ook nog eens apart vervolging in te stellen voor art. 447e WvSr.

Wanneer betrokkene zich niet alleen niet identificeert maar ook een valse naam of valse adresgegevens opgeeft (art. 435, sub 4 WvSr), is vervolging voor beide feiten uit het oogpunt van normbevestiging juist wel geïndiceerd.

In geval van samenloop met specifieke bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 zullen de gebruikelijke vreemdelingenrechtelijke maatregelen worden toegepast. Afzonderlijke vervolging voor het niet voldoen aan de identificatieplicht ex artikel 447e WvSr in aanvulling op vorenbedoelde bepalingen is dan in beginsel niet wenselijk.

5. Opslag van gegevens

Uitgangspunt is dat de politie het uitvoeren van een identiteitscontrole meldt in de dagrapportage, waarin alle activiteiten van de politie worden vastgelegd. Het registreren van de gecontroleerde personen is op grond van de huidige Wet politieregisters alleen mogelijk als dat vastleggen noodzakelijk is voor het uitoefenen van de politietaken. Indien de identiteitscontrole niet in een proces-verbaal ter zake of in een proces-verbaal bij de samenloop van delicten is vastgelegd, zal met ingang van 1 januari 2005 vastlegging hiervan in de dagrapportage moeten plaatsvinden.⁸ Voor de bijzondere opsporingsdiensten en de toezichthouders geldt een eigen regiem voor de opslag van gegevens.

6. Klachtrecht van de burger

De burger die geverbaliseerd wordt voor het niet voldoen aan de identificatieplicht, terwijl hij van oordeel is dat hem ten onrechte inzage is gevraagd, kan dat punt naar voren brengen bij het OM of (uiteindelijk) de rechter. Wanneer echter geen sanctie is gevolgd, bijvoorbeeld omdat betrokkene zich heeft geïdentificeerd, bestaat voor hem de mogelijkheid om zich bij de politie te beklagen over de toepassing van de bevoegdheid van art. 8a Politiewet 1993. Op de behandeling van deze klacht is de Klachtenregeling van het betreffende politiekorps van toepassing. Op basis van deze regeling kan een burger in eerste instantie een klacht indienen bij de betreffende korpsbeheerder en vervolgens staat een klachtvoorziening open bij de Nationale ombudsman. De bijzondere opsporingsdiensten en de toezichthouders beschikken over eigen klachtenregelingen.

Overgangsrecht

Deze aanwijzing is geldig vanaf de datum van inwerkingtreding.

¹ De specifieke identificatieplicht bij voetbalwedstrijden van 435f WvSr is komen te vervallen.

² Op basis van lid 3, komt de militair bij de Koninklijke Marechaussee gelijke bevoegdheid toe.

³ De corresponderende toonplicht staat in art. 2 WID en de strafbaarstelling bij het niet voldoen aan de vordering van de toezichthouder in art. 447e WvSr.

⁴ Artikel 447e WvSr wordt opgenomen in artikel 4 van het Besluit justitiële gegevens.

⁵ Deze tarieven gelden ten tijde van de inwerkingtreding van deze aanwijzing.

⁶ Artikel 92 van de Wet personenvervoer 2000 richt zich m.i.v. 1 januari 2005 uitsluitend tot de reiziger die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt.

⁷ Of dat sprake is van één van de in art. 71 Wet personenvervoer 2000 omschreven situaties.

⁸ Deze informatie kan bijvoorbeeld van belang zijn wanneer een burger een klacht indient bij de politie.