

Aan: strafsector  
Van: mr. J.M. Verheul  
D.d.: 16 januari 2005 (syll. nr. 82)  
Betr.: **Wet van 24 juni 2004 tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthouders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht), Stb. 2004, 300.**

*Inwerkingtreding: 1 januari 2005*

---

## INHOUD

1.	Bronnen en leeswijzer	2
2.	Inwerkingtreding en overgangsrecht	3
3.	Korte inhoud van de wijzigingswet	4
4.	Aangewezen (algemene) identiteitsbewijzen	5
5.	Geldigheidsvereiste en controle daarop	7
6.	Bevoegdheid in kader van politietaak	
6.1	Bevoegde personen	9
6.2	Redelijkerwijs noodzakelijk voor taakuitoefening	10
7.	Bevoegdheid in kader van toezicht	
7.1	Bevoegde personen	13
7.2	Redelijkerwijs noodzakelijk voor taakuitoefening	14
8.	Identificatie-/toonplicht van de burger	15
9.	Strafbaarheid niet voldoen aan identificatieplicht (art. 447e Sr)	15
10.	Verdere dwangmiddelen ter identificatie	18
11.	Gegevensopslag	18
12.	Klachtrecht	18
13.	Schrapping van valse-personalia-opgave in art. 54 Sv	19
14.	Schrapping van art. 435f Sr (strafbaarstelling identificatieplicht voetbalwedstrijd)	20

### *Bijlagen:*

- a. *wijzigingswet*
  - b. *inwerkingstredingsbesluit*
  - c. *OM-aanwijzing identificatieplicht*
  - d. *ministeriële aanwijzing inzake BOA*
-

## 1. Bronnen en leeswijzer

### Wijzigingswet

Wet van 24 juni 2004 tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthouders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht), Stb. 2004, 300. *De wijzigingswet is als bijlage a toegevoegd.*

### Kamerstukken

- nr. 3: Kamerstukken TK 2003/04, 29 218, nr. 3, Memorie van toelichting;
- nr. 10: Kamerstukken TK 2003/04, 29 218, nr. 10, Nota naar aanleiding van het verslag;
- nr. 21: Kamerstukken TK 2003/04, 29 218, nr. 21, Verslag van een wetgevingsoverleg;
- C: Kamerstukken TK 2003/04, 29 218, C, Memorie van antwoord.

### OM-aanwijzing identificatieplicht

Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht, vastgesteld door het College van procureurs-generaal op 7 december 2004 (geldend van 01 januari 2005 tot 1 januari 2009), Stcr. 22 december 2004, nr. 247 (hierna: OM-aanwijzing identificatieplicht).<sup>1</sup> *Deze OM-aanwijzing is als bijlage c toegevoegd.*

### Ministeriële regeling inzake BOA

Aanwijzing categorieën personen belast met opsporing strafbare feiten, regeling van de Minister van Justitie van 14 december 2004, Stcr. 21 december 2004, nr. 246. *Deze ministeriële aanwijzing is als bijlage d toegevoegd.*

### Literatuur

A. Böcker, Identificatieplicht: ioplossing of oorzaak van problemen? Reeks Recht en samenleving, nr. 17, Gerard Noodt Instituut, Nijmegen 2002.

College van procureurs-generaal, advies inzake wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht, Den Haag, 6 februari 2003.

College van procureurs-generaal, Brief aan de Minister van Justitie inzake algemene identificatieplicht, Den Haag, 11 september 2001.

College van procureurs-generaal, Brief aan de Minister van Justitie inzake algemene identificatieplicht, Den Haag, 16 oktober 2001.

College bescherming persoonsgegevens, advies over het wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht, Den Haag, 12 februari 2003.

<sup>1</sup> Deze aanwijzing doet vervallen: de Richtlijn Wet op de identificatieplicht van 13 april 1994, Stcr. 1994, 80.

H. de Doelder en F.J.M. Zwetsloot (red.), *Identificatieplicht. Aspecten van invoering van een identificatieplicht*, Arnhem 1993.

M. Duker, *Nieuwe wet identificatie gaat te ver*, *De Gelderlander*, 30 december 2004.

M. Duker, M.E. Meijer en B.J. Schmitz, *Commentaar op de voorgestelde uitbreiding van de wet identificatieplicht*, *NJCM-Bulletin*, 2004-4A (juni 2004), p. 528-543.

J. Holvast en P.R. Rodrigues, *De legitimatie van een identificatieplicht 2002*, *Privacy & informatie 2002*, p. 163 e.v.

P.J. Hustinx, *Algemene identificatieplicht ondoordacht*, *NRC Handelsblad*, 13 februari 2003.

*Inwerkingtreding Wet op de uitgebreide identificatieplicht*, *Nieuwsbrief Strafrecht*, 2004-13, (25 november 2004), p. 115-1128

B.J. Koops en K. Stuurman, *Kroniek van het ICT-recht*, *NJB* 2004-10 (6 maart 2004), p. 528.

*Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA)*, *Preadvies inzake het wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht*, Den Haag, 23 januari 2003.

*Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)*, *Advies inzake het concept-wetsvoorstel uitbreiding van de identificatieplicht*, Den Haag, 10 december 2002.

P. Mendels en I. Sewandono, *De voorgestelde algemene identificatieplicht moet veel beter worden genormeerd*, *NJB* 2003-19 (19 mei 2003), p. 973-974.

J.E.J. Prins en M. de Vries, *Een andere overheid vraagt om een andere aanpak van de identificatie-infrastructuur*, *NJB* 2004-3 (16 januari 2004), p. 114-118.

## **2. Inwerkingtreding en overgangsrecht**

De inwerkingtreding van de wijzigingswet is bepaald op 1 januari 2005.<sup>2</sup> De wet bevat geen overgangsbepalingen.

De wijzigingen hebben dus vanaf 1 januari 2005 directe werking (art. 1 Sv resp. art. 1 Sr).

<sup>2</sup>

Besluit van 9 november 2004, *Stb.* 2004, 583. dit besluit is als bijlage a toegevoegd.

### 3.Korte inhoud van de wijzigingswet

De wijzigingswet houdt op hoofdpunten het volgende in:

- algemeen: uitbreiding van de bestaande identificatieregeling (zoals geregeld in de Wet op de identificatieplicht) (WID);<sup>3</sup>
- wettelijke aanwijzing van algemene identiteitsbewijzen (art. 1 WID) (zie 4);
- bevoegdheid van opsporingsamtenaren en toezichthouders tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs (art. 8a Politiewet 1993 resp. art. 5:16a Awb) (zie 6 en 7);
- identificatie-/toonplicht voor personen van veertien 14 jaar en ouder (art. 2 WID) (zie 8);
- strafbaarstelling niet-nakoming van identificatie-/toonplicht (art. 447e Sr) (zie 9).

De identificatieregeling omvat twee elkaar complementerende normen:

- de bevoegdheid resp. verplichting tot vaststelling van de identiteit aan de hand van een ter inzage gevorderd identiteitsbewijs (vorderings- of verificatiebevoegdheid resp. -plicht);
- de verplichting om desgevoerd een identiteitsbewijs ter inzage te verstrekken (identificatieplicht, toonplicht).<sup>4</sup>

Tevens is een aantal identificatiebepalingen in bijzondere wetten aangepast. Zie (zie de art. V tot en met XXIII van de wijzigingswet; in volgorde van vermelding: AWR, Abw, AWR, Douanewet, Gemeentewet, Invorderingswet 1990, Wegenverkeerswet, WAV, Wet GBA, Wet identificatie bij dienstverlening, WIK, IOAW, Wet inzake spaarbewijzen, IOAZ, Wet op de loonbelasting, Wet op het notarisambt, Wet op het personenvervoer 2000, Wet SUWI en WWB).

<sup>3</sup> Wet op de identificatieplicht, Stb. 1993, 660, inwerkingtreding 1 juni 1994 (WID). De wijzigingswet ziet op een 'uitgebreide' en niet op een 'algemene' identificatieplicht, nu controles op het bezit van identiteitsbewijzen als zodanig niet zijn toegestaan. zie 6.2 en 7.2.

<sup>4</sup> Draagplicht, hoewel veelal impliciet aan toonplicht, is als zodanig niet wettelijk verplicht. Alsus ook de minister tijdens wetgevingsoverleg (nr. 21, p. 20-21).

#### 4. Aangewezen (algemene) identiteitsbewijzen

##### Art. 1 WID (cursief = nieuw)

1. Als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld, worden aangewezen:
  - 1°. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;
  - 2°. de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie;
  - 3°. *een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoort dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, voor zover de houder de nationaliteit van die andere lidstaat bezit;*
  - 4°. *een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet, een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994 of een rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, waarvan de houder in Nederland woonachtig is, zolang de bij de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde termijn van geldigheid in Nederland niet is verstreken en mits het rijbewijs is voorzien van een pasfoto van de houder.*
2. Onze Minister van Justitie kan, al dan niet voor een bepaald tijdvak, andere dan de in het eerste lid bedoelde documenten aanwijzen ter vaststelling van de identiteit van personen.

In het eerste lid zijn onderdeel 3 en onderdeel 4 toegevoegd.

##### Aanwijzing van algemeen erkende identiteitsbewijzen

Art. 1 WID bepaalt welke identiteitsbewijzen zijn aangewezen erkend als algemeen identiteitsbewijs. Zo'n bewijs kan de burger gebruiken om aan een identificatieplicht te voldoen.<sup>5</sup>

Van belang is dat bij afgifte van de documenten die als geldig identiteitsbewijs zijn aangewezen, in de meeste gevallen controle via de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) plaatsvindt, die inhoudt dat de aanvrager degene is die hij opgeeft te zijn. Deze controle vindt plaats bij afgifte van het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en het rijbewijs. Andere documenten waarop geen foto staat en ten aanzien waarvan geen verificatie door de gemeente in de GBA heeft plaatsgevonden, zijn niet als algemeen erkend identiteitsbewijs aangewezen. (nr. 3, p. 8)

<sup>5</sup> Met niet aangewezen documenten met persoonsgegevens, zoals school- of collegekaart, zwemabonnement, bibliotheekpas, 65+-pas, openbaar-voerspas/-kaart, brommerbewijs en bankpas, kan men niet aan de wettelijke identificatieplicht voldoen.

Reisdocument als bedoeld in Paspoortwet

'Een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet' (art. 1, onder 1 WID).

Art. 1 Paspoortwet (ongewijzigd)

- '1. Reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:
1. a. nationaal paspoort;  
b. diplomatiek paspoort;  
c. dienstpaspoot;  
d. reisdocument voor vluchtelingen;  
e. reisdocument voor vreemdelingen;  
f. nooddokument;  
g. andere reisdocumenten, door Onze Minister vast te stellen.
  2. Reisdocument van Nederland is de Nederlandse identiteitskaart, geldig voor de landen die partij zijn bij de op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa (Trb. 1960, 103). Onze Minister kan de territoriale geldigheid van de Nederlandse identiteitskaart uitbreiden.
  3. Onze Minister stelt met inachtneming van het bij of krachtens deze wet bepaalde de geldigheidsduur, de territoriale geldigheid en het model van de in het eerste en tweede lid bedoelde reisdocumenten vast en draagt zorg voor de vervaardiging van die documenten.'

Identiteitsbewijs van personen met de Nederlandse nationaliteit

Voor personen met de Nederlandse nationaliteit is als identiteitsbewijs aangewezen het nationaal paspoort (met als varianten het diplomatiek paspoort en het dienstpaspoot) en de Nederlandse identiteitskaart (met als voorloper de Europese identiteitskaart; tot 1 oktober 2001 uitgegeven) (art. 1 lid 1, onder 1, WID).

Identiteitsbewijs van vreemdelingen

Voor vreemdelingen geldt als identiteitsbewijs: het reisdocument voor vreemdelingen (art. 1, onder 1 en 2, WID). Dit 'vreemdelingenpaspoort' wordt verstrekt aan niet-Nederlanders, die rechtmatig in Nederland verblijven (dat wil zeggen: aan wie een verblijfstitel is toegekend voor verblijf in Nederland) en die van hun eigen regering in het land van herkomst geen paspoort kunnen krijgen of van wie niet kan worden verlangd dat zij met de autoriteiten van dat land contact opnemen.

De geldigheidsduur is van enkele maanden drie tot vijf jaar, gerelateerd aan de duur van de verblijfsvergunning.

EU-onderdanen kunnen ook hun EU-paspoort (dat dient om te voldoen aan het toezicht op de Vreemdelingenwet 2000) als identiteitsbewijs gebruiken; dat geldt ook voor onderdanen van de daarmee bij Overeenkomst gelijk gestelde Europese Economische Ruimte. (art. 1 lid 1, onder 3, WID).

### Identiteitsbewijs van vluchtelingen

Voor vluchtelingen geldt als identiteitsbewijs: het reisdocument voor vluchtelingen (art. 1 lid 1, onder 1, WID). Dit 'vreemdelingenpaspoort' wordt verstrekt aan niet-Nederlanders met vluchtelingstatus, hetgeen wil zeggen dat ze door de Verenigde Naties als vluchteling zijn erkend. De geldigheidsduur is:

- in geval van verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (als bedoeld in art. 28 Vreemdelingenwet 2000): van een tot drie jaar (gerelateerd aan de duur van de verblijfsvergunning);
- in geval van verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (als bedoeld in art. 33 Vreemdelingenwet 2000): maximaal vijf jaar (gerelateerd aan de duur van de verblijfsvergunning).

### Rijbewijs als algemeen identiteitsbewijs

Ook een (geldig) rijbewijs, afgegeven in Nederland of EU-land is als (algemeen) identiteitsbewijs aangewezen (art. 1 lid 1, onder 4, WID). Dus om te voldoen aan de identificatieplicht is het tonen van het rijbewijs in het algemeen toereikend. Redenen tot deze aanwijzing (nr. 3, p. 8):

- op het rijbewijs is ook het sofi-nummer vermeld;<sup>6</sup>
- de grote reikwijdte van de identificatieplicht: het aantal Nederlandse rijbewijshouders bedraagt ruim negen miljoen;
- het gebruiksgemak voor de burger.

### Identiteitsbewijzen ingevolge bijzondere wetten

Een aantal wetten bevat de mogelijkheid om andere dan de voornoemde bewijzen als identiteitsbewijs te accepteren, zoals het bromfietscertificaat (bijvoorbeeld voor het vaststellen van de leeftijd op grond van de Drank en Horecawet en de Tabakswet). Deze mogelijkheid blijft aanwezig; noodzakelijk is evenwel dat een dergelijke voorziening in de desbetreffende materiewet is of wordt opgenomen. (nr. 3, p. 7-8)

## **5. Geldigheidsvereiste en controle daarop**

### In beginsel alleen geldige identiteitsbewijzen

De Paspoortwet en de Wegenverkeerswet vermelden welke eisen aan een document worden gesteld. De aanwijzing van algemene identiteitsbewijzen in art. 1 WID ziet met name op *geldige* documenten. De burger kan dus niet volstaan met de mededeling dat zijn identiteitskaart is verlopen of dat zijn paspoort is onttrokken aan het verkeer dan wel dat zijn rijbewijs ingeleverd na strafrechtelijke veroordeling of administratieve maatregel (nr. 3, p. 9).

<sup>6</sup>

Vermelding op het rijbewijs ingevolge art. 107 lid 3 WVV 1994; op het paspoort ingevolge art. 3 lid 4 Paspoortwet.

Wel kan de aard van de controlerende activiteit van invloed zijn op de mate van striktheid bij de beoordeling van de geldigheid van aangeboden documenten. Zo kan het voor openbare-orde-handhaving primair van belang zijn dat men snel ziet met wie men te maken heeft. Maar in het kader van de opsporing dient de geldigheid van het document te worden gecontroleerd.<sup>7</sup> (nr. 3, p. 9)

#### Verificatiecontrole in de politiepraktijk

Bij de controle op geldigheid van identiteitsbewijzen (verificatie) is de politie is bevoegd gebruik te maken van de volgende registers/systemen: het Basisregister, dat ook het Verificatieregister omvat, het Verificatie en Informatie Systeem (VIS) van de KLPD en het rijbewijsregister. Zie hierna (nr. 3, p. 10).

#### Controle via het rijbewijsregister

In het rijbewijsregister (ingevolge art. 126 van de Wegenverkeerswet 1994) zijn alle Nederlandse rijbewijzen en een aantal buitenlandse rijbewijzen opgenomen. En tevens welke rijbewijzen geldig zijn en, welke kunnen worden ingenomen omdat zij ingevolge de wet hadden moeten worden ingeleverd (zoals na een ontzegging van de rijbevoegdheid of een administratieve ongeschiktheitsverklaring) (art. 161 lid 3 WVV 1994). Het rijbewijsregister is voor de politie 24 uur on-line bevragebaar.

#### Controle via het Basisregister reisdocumenten resp. Verificatieregister

In het Basisregister reisdocumenten wordt bijgehouden welke Nederlandse reisdocumenten (paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten) niet in het vrije verkeer mogen voorkomen (art. 4a Paspoortwet). Dit betreft met name:

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

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

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

<sup>7</sup>

Dat ligt ook in de rede bij bijvoorbeeld het openen van een bankrekening, het aanvragen van een uitkering, een notariële transactie enz. (nr. 3, p. 9).



### Controle via het VIS

In het Verificatie en Informatie Systeem (VIS) van de KLPD zijn opgenomen: gestolen of vermist opgegeven buitenlandse identiteitsdocumenten en Nederlandse vreemdelingendocumenten als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000. Dit systeem is 24 uur per dag te raadplegen vanaf elk aangesloten politiebureau, of – indien bijvoorbeeld raadpleging tijdens een surveillance op straat nodig is – via de meldkamer van het politiebureau.

## 6. Bevoegdheid in kader van politietaak

### 6.1 Bevoegde personen

#### Artikel 8a Politiewet 1993 (nieuw)

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 Strafvordering, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak.*
3. *Gelijke bevoegdheid komt toe aan de militair van de Koninklijke marechaussee, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn politietaak, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en aan de militair van de Koninklijke marechaussee of van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die op grond van artikel 58, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 59, eerste lid, bijstand verleent aan de politie.*

Art. 8a (ingevoegd na art. 8) wijst de personen aan die bevoegd zijn tot het ter identificatie vorderen van inzage van het identiteitsbewijs.

Over de voorwaarde dat de vordering 'redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak' zie 6.2.

Identificatieplicht geldt dus ingevolge art. 8a Politiewet 1993 alleen als de inzage wordt gevorderd door:

- ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;
- buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in art 142 lid 1 Sv;
- militairen van de Koninklijke marechaussee en andere (bijstandsverlenende) militairen.

#### Buitengewoon opsporingsambtenaren

Art. 55b Sv regelt dat bepaalde door de minister van Justitie aangewezen categorieën van personen de bevoegdheden als vermeld in dat artikel mogen uitoefenen. Op basis hiervan mogen daartoe aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in art. 142 lid 1 Sv dezelfde bevoegdheden uitoefenen als de ambtenaren van politie. In art. 8a Politiewet 1993 is aan de buitengewoon opsporingsambtenaar dan ook een gelijke bevoegdheid tot het vorderen van identificatie toegekend als aan de ambtenaar van politie. (nr. 3, p. 13)

De opsporingsbevoegdheid van alle buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) is daartoe uitgebreid met art. 447e Sr. Dat omvat ook de bevoegdheid tot het opmaken van proces-verbaal, zodat daarvoor geen beroep op de reguliere politie hoeft te worden gedaan. Art. 447e Sr wordt in de (nieuw) aktes van opsporingsbevoegdheid van de BOA's toegevoegd.<sup>8</sup>

## 6.2 Redelijkerwijs noodzakelijk voor taakuitoefening

### Artikel 8a Politiewet 1993 (nieuw; onderstr. JV)

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 Strafvordering, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak.*
3. *Gelijke bevoegdheid komt toe aan de militair van de Koninklijke marechaussee, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn politietaak, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en aan de militair van de Koninklijke marechaussee of van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die op grond van artikel 58, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 59, eerste lid, bijstand verleent aan de politie.*

Art. 8a is ingevoegd na art. 8.

### Gehele politietaak is kader voor vorderingsbevoegdheid

Voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak had de politie voorheen geen bevoegdheid om naar de identiteit van burgers te vragen. Wel gaven plaatselijke verordeningen beperkte mogelijkheden voor optreden op grond van verdenking van een strafbaar feit (het veroorzaken van lawaai of hinder op de openbare weg, hinderlijk samenscholen e.d.). Vaak echter is het onderscheid tussen openbare-orde-handhaving en opsporing niet gemakkelijk aan te geven. Zo kan een samenscholing van groepen op een bepaalde plek verstoring van de openbare orde opleveren, maar ook kan blijken dat tevens strafbare feiten worden gepleegd. Ook bij optreden in het kader van de hulpverleningstaak, kan er tegelijke sprake zijn van handhaving van de openbare orde en mogelijk de opsporing van strafbare feiten. Bijvoorbeeld bij een burenruzie, waarbij meerdere, ook onbekende, personen betrokken zijn geraakt.

Door uitbreiding van de identificatieplicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening als onderdelen van de politietaak, heeft de politie voortaan een zelfstandige bevoegdheid om naar een identiteitsbewijs te vragen. (nr. 3, p. 11-12)

<sup>8</sup> Aanwijzing categorieën personen belast met opsporing strafbare feiten, regeling van de Minister van Justitie van 14 december 2004, Stcr. 21 december 2004, nr. 246. Deze ministeriële aanwijzing is als bijlage d toegevoegd.

Aan personen die in verwarde staat op straat worden aangetroffen, kan worden gevraagd hun identiteitsbewijs te tonen en bij weigering of onmacht kunnen zij worden aangehouden. Bij het vragen naar het identiteitsbewijs dient steeds het uiteindelijke doel van het optreden en de relatie met de taakuitoefening voor ogen te worden gehouden. Al naar gelang de toestand waarin de betrokkene verkeert, moet een beslissing worden genomen over de vraag of betrokkene medische of andersoortige hulp behoeft. Het mogelijk maken van vordering van inzage van het identiteitsbewijs is in dergelijke gevallen een instrument voor het bevorderen van adequate hulpverlening. Het opleggen van een sanctie dient in dergelijke gevallen geen redelijk doel. Wel kan in sommige gevallen de vraag rijzen of de betrokkene moet worden meegenomen naar het politiebureau om aldaar ter ontnuchtering te worden ingesloten. (C, p. 10)

Ook bij openbare-orde-verstoring geldt het criterium dat de vordering noodzakelijk moet zijn voor een redelijke taakuitoefening. De politieambtenaar kan dus niet willekeurig van toevallige voorbijgangers inzage vorderen, maar moet zich concentreren op personen die deelnemen aan de ongeregelde heden of deze steunen dan wel aanmoedigen en degenen (niet deelnemende resp. onafhankelijke) getuigen die zich in een goede positie bevonden om verslag te doen van hun waarnemingen (bijvoorbeeld een portier of een lid van een particuliere beveiligingsdienst die een object bewaakt). In het proces-verbaal moet worden opgenomen waarom de aandacht van de politie op de bedoelde personen was gericht. (C, p. 9)

#### Identiteitscontrole als zodanig is onvoldoende redengevend

Controles op het bezit van identiteitsbewijzen als zodanig zijn niet toegestaan. In die zin ziet de wijzigingswet op 'uitgebreide' en niet om 'algemene' identificatieplicht.

#### Redelijkerwijs noodzakelijk

De vorderingsbevoegdheid mag alleen worden toegepast in het kader van een redelijke taakuitoefening. Voorbeelden van situaties waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn (OM-aanwijzing identificatieplicht, 2.1):

- een auto rijdt 's nachts rond op een industrieterrein;
- er vindt op straat of in een café een schietpartij plaats en het is onderzoeksrelevant 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 kan zich 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.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>

Duker wijst erop dat de inzagevordering een 'aantrekkelijk instrument' kan zijn om ook bij onschuldige activiteiten, zoals demonstraties en samenscholingen bij uitgaansgelegenheden en sportevenementen, mensen staande te houden en hun identiteitsbewijs te vragen onder het mom van eventuele ongeregelde heden (Duker 2004).

Voorbeelden van concrete situaties waarin de uitoefening van de bevoegdheid tot identiteitscontrole niet zonder meer op zijn plaats is (OM-aanwijzing identificatieplicht, 2.2):

- 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.

De MvT wijst echter ook op de mogelijke toepassing van de identificatievordering bij verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers, die voorheen niet verplicht waren een identiteitsbewijs te dragen (nr. 3, p. 11).<sup>10</sup>

#### Geen discriminatoire toepassing

Redelijke taakuitoefening impliceert non-discriminatoire toepassing.<sup>11</sup>

#### Verbalisering met vermelding taakkader en nadere motivering

Handhaving van de draag- en toonplicht die ten grondslag ligt aan de strafbepaling van art. 447e Sr mag nooit doel op zichzelf zijn. Indien terzake van niet-voldoen aan de identificatieplicht (zie 9) proces-verbaal wordt opgemaakt, moet daarin worden aangegeven in welk kader de inzage van het identiteitsbewijs is gevorderd. Maar men kan niet volstaan met de vermelding dat de bevoegdheid tot het vorderen van een identiteitsbewijs c.q. de identiteitscontrole plaatsvond op grond van één van de drie politietaken (strafrechtelijke handhaving, openbare-orde-handhaving of hulpverlening). In het proces-verbaal moeten ook feiten en omstandigheden worden gerelateerd op basis waarvan de opsporingsambtenaar het redelijkerwijs noodzakelijk heeft geacht de inzage van een identiteitsbewijs te vorderen. (OM-aanwijzing identificatieplicht, 2)

#### Verbalisering door BOA

De opsporingsbevoegdheid van alle buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) is uitgebreid met art. 447e Sr. Die bevoegdheid omvat ook de bevoegdheid tot het opmaken van proces-verbaal, zodat daartoe geen beroep op de reguliere politie hoeft te worden gedaan. Art. 447e Sr wordt in de (nieuw) akten van opsporingsbevoegdheid van de BOA's toegevoegd.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Kritiek op de normering met 'noodzaak' en 'evenredigheid': Mendels en Sewandono 2003, p. 974; Duker 2004; Duker, Meijer en Schmitz 2004.

<sup>11</sup> Over het risico daarvan zie o.a. College bescherming persoonsgegevens 200 en NOvA 2003. Voor grondrechtelijke kritiek in ruimere zin zie Duker, Meijer Schmitz 2004.

<sup>12</sup> Aanwijzing categorieën personen belast met opsporing strafbare feiten, regeling van de Minister van Justitie van 14 december 2004, Stcrt. 21 december 2004, nr. 246. Deze ministeriële aanwijzing is als bijlage d toegevoegd.

## 7. Bevoegdheid in kader van toezicht

### 7.1 Bevoegde personen

#### Art. 5:16a Awb (nieuw)

*Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.*

Deze bepaling is ingevoegd na art. 5:16 Awb.

#### Inzagebevoegdheid toezichthouders

In art. 5:16 Awb (nieuw) is – mede in verband met de parallellie met de corresponderende bevoegdheid voor politieambtenaren en buitengewoon opsporingsambtenaren – een uitdrukkelijke bevoegdheid voor toezichthouders opgenomen om inzage van identiteitsbewijzen te vorderen.<sup>13</sup>

#### Geen verbalisering tenzij tevens BOA

Een toezichthouder, die niet tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, mag van het niet-voldoen aan zijn inzagevordering geen proces-verbaal opmaken, maar moet daarvoor de bijstand inroepen van een politieambtenaar. Dat gold al in geval van andere strafbare feiten. (nr. 3, p. 15)

De invoeging van art 5:16a Awb betekent dat de plicht tot het verlenen van inzage in een identiteitsbewijs geldt ten aanzien van de toezichthouders die daarmee ingevolge de bestaande wetgeving reeds zijn belast. Daarom is nagegaan welke betekenis toekenning van deze nieuwe bevoegdheid heeft voor de handhaving van deze wetten. Dat leidde tot aanpassing van verplichtingen in die wetten aan art. 5:16a Awb (zie art. VI tot en met XXIII van van de wijzigingswet). (nr. 3, p. 15)

De plichten die niet specifiek gelden jegens toezichthouders, behoeven geen aanpassing omdat deze geen overlap kennen met art. 5:16a Awb. Bijvoorbeeld art. 8 lid 2 Tabakswet en art. 20 lid 4 Drank- en Horecawet. Daarnaast wordt een aantal plichten wel aangepast, niet omdat zij een overlap kennen met art. 5:16a Awb, maar omdat de formulering dient aan te sluiten bij de gewijzigde artikelen van de WID. Bijvoorbeeld art. 111 lid 2 Wegenverkeerswet 1994 en artikel 77 lid 1 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

#### Medewerkingsplicht

In art. 2 WID is een medewerkingsverplichting opgenomen (zie 8), die een concretisering vormt van de algemene medewerkingsplicht in art. 5:20 lid 1 Awb.

<sup>13</sup> Dat geldt bijvoorbeeld voor parkeerwachters, boswachters, inspecteurs van belastingen, arbeidsinspectie, milieu, bouwen en woningtoezicht en onderwijs. Privaatrechtelijke toezichthouders, zoals beveiligingsmedewerkers in winkelruimten of kantoorgebouwen, mogen wel om een identiteitsbewijs vragen, maar men is niet verplicht dat te tonen. Wel kan weigering leiden tot toegangszegging.

### Identificatie bij bestuurlijk toezicht to dusver

In afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn algemene bepalingen opgenomen omtrent het bestuurlijk toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften. In art. 5:17 lid 1 Awb is in algemene zin bepaald dat toezichthouders de bevoegdheid hebben tot het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en bescheiden. Art. 5:20 Awb bevat de verplichting om aan een dergelijke vordering te voldoen. De bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden brengt onder omstandigheden ook de bevoegdheid tot het inzien van identiteitsbewijzen mee.<sup>14</sup> Daaruit kon echter geen algemene identificatieplicht worden afgeleid. (nr. 3, p. 15)

### Praktijkbehoefte bij gecoördineerde acties

In de meeste van de wetten met bestuurlijk toezicht doen zich geen situaties voor waarin het aangewezen is dat de toezichthouder inzage in een identiteitsbewijs vordert. Maar wel bij 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 is het vaak noodzakelijk zijn aangetroffen personen met zekerheid te identificeren. Bij niet (deugdelijk) voldoen aan de identificatieplicht kan het dan nodig zijn dat dwangmiddelen worden toegepast om alsnog de identiteit te achterhalen (zie 10). Daarvoor moeten de betrokken diensten zich tevoren van voldoende politiebijstand verzekeren.

Het OM dient in overleg met de bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders overigens te benadrukken dat de handhaving van de toonplicht geen doel op zichzelf mag zijn (zie 10). (OM-aanwijzing identificatieplicht, 3)

## **7.2 Redelijkerwijs noodzakelijk voor taakuitoefening**

De bevoegdheid van de toezichthouder om inzage te vorderen van een identiteitsbewijs mag slechts worden uitgeoefend voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Dit vloeit voort uit het in art. 5:13 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel. Bovendien mag een toezichthouder alleen inzage vorderen jegens de personen waarop het toezicht is gericht ingevolge de regeling op grond waarvan de toezichthouder als zodanig is aangewezen. (nr. 3, p. 15)

Een inspecteur van de Arbeidsinspectie mag in die hoedanigheid dus niet van een door rood licht rijdende fietser vorderen dat hij zich identificeert.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 40, en Rb. Den Haag (rechtseenheidskamer) 25 februari 2000, AB 2000, 271.

<sup>15</sup> Kritiek op de normering met 'noodzaak' en 'evenredigheid': Mendels en Sewandono 2003, p. 974; Duker 2004; Duker, Meijer en Schmitz 2004.

## 8. Identificatie-/toonplicht van de burger

### Art. 2 Wet op de identificatieplicht

*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 indien de vordering wordt gedaan door een toezichthouder.*

### Identificatieplicht voor iedereen vanaf veertien jaar

De identificatieplicht rust op iedereen vanaf veertien jaar (art. 2 WID).<sup>16</sup>

De tweede volzin is een concretisering van de algemene medewerkingsplicht ingevolge art. 5:20 Awb.

Over de strafbaarstelling van niet-nakoming (art. 447e Sr) zie 9.

## 9. Strafbaarheid niet voldoen aan identificatieplicht

### Art. 447e Sr (nieuw)

*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 geldboete van de tweede categorie.*

Art. 447e Sr is ingevoegd na art. 447d Sr.

### Verhouding tot art. 184 Sr

Vervolging op grond van het misdrijf van artikel 184 Sr is in theorie weliswaar mogelijk, maar is als justitiële reactie veelal disproportioneel, vooral als de aanleiding aanhouding voor een overtreding of optreden in het kader van de openbare orde was. Handhaving door middel van de specifieke strafbaarstelling van art. 447e Sr is meer proportioneel. Deze strafbepaling is opgenomen in de titel 'Overtredingen van de openbare orde' en heeft eenzelfde strafbedreiging als het opgeven van een valse naam aan het bevoegd gezag (geldboete van de tweede categorie, te weten ten hoogste 2250 euro). (nr. 3, p. 16)

### Overtreding dus avas-verweer mogelijk

De niet-nakoming van de identificatieplicht is strafbaar gesteld als overtreding. Daarin past niet het opnemen van subjectieve bestanddelen dlns en culpa. Een beroep op de algemene strafuitsluitingsgrond avas (afwezigheid van alle schuld) kan uiteraard worden gedaan. Op dat verweer dient de rechter in het vonnis/arrest te reageren (art. 358 lid 3 Sv) (nr. 10, p. 19-20).

In art. 447e Sr ligt besloten dat de rechtmatigheid van de inzagevordering in rechte kan worden betwist (nr. 21, p. 31).

<sup>16</sup> De identificatieplicht bestond al vanaf 18 jaar. Daarbij zijn vanaf 1 januari 2005 bijgekomen de 14- tot en met 17-jarigen, zo'n 335.000 personen. De in het concept wetsvoorstel opgenomen leeftijdsgrens van 12 jaar is na kritiek van veel kanten vervangen door 14 jaar. De identificatieplicht ingevolge de Wet personenvervoer 2000 heeft wel een strafbaarheids grens van 12 jaar (zie 9).

### Verbalisering met vermelding taakkader en nadere morivering

Handhaving van de draag- en toonplicht die ten grondslag ligt aan de strafbepaling van art. 447e Sr mag nooit doel op zichzelf zijn. Indien van het niet-voldoen aan de identificatieplicht proces-verbaal wordt opgemaakt, moet daarin worden aangegeven in welk kader de inzage van het identiteitsbewijs is gevorderd. Maar men mag niet volstaan met de vermelding dat de identiteitscontrole plaatsvond op grond van een van de drie politietaken (strafrechtelijke handhaving, openbare-orde-handhaving of hulpverlening). De opsporingsambtenaar moet feiten en omstandigheden relateren op basis waarvan hij het redelijkerwijs noodzakelijk heeft geacht de inzage van een identiteitsbewijs te vorderen. (OM-aanwijzing identificatieplicht, 2)

### Redelijke en proportionele toepassing

Wie zich desgevorderd niet identificeert tegenover een opsporingsambtenaar maakt zich schuldig aan het strafbare feit van art. 447e WvSr. Maar er zijn situaties waarin het niet in de rede ligt om de overtreder terzake te verbaliseren resp. te vervolgen, omdat toch aan het doel van de bevoegdheid – het vaststellen van de identiteit – is voldaan. Bijvoorbeeld: in het geval dat een verwarde of gestoorde persoon op straat wordt aangehouden of in het geval dat de overtreder iemand het identiteitsdocument op het bureau laat langsbrengen. (OM-aanwijzing identificatieplicht, 2)

### Transactietarieven enz.

De overtreding van art 447e Sr<sup>17</sup> wordt gevolgd door een transactievoorstel van 50,- euro (volwassenen) of 25 euro (jeugdigen van 14 tot 16 jaar). (OM-aanwijzing identificatieplicht, 4.1)

Voor de overtreding van de identificatieplicht uit de Wet personenvervoer 2000 geldt voor 12 en 13-jarigen een aparte regeling. (Art. 92 van die wet richt zich vanaf 1 januari 2005 uitsluitend tot de reiziger die de leeftijd van 14 jaar nog niet heeft bereikt). De verplichting desgevraagd inzage in een identiteitsbewijs te tonen ontstaat pas wanneer is vastgesteld dat de reiziger zwartrijdt of als sprake is van een van de in art. 71 Wet personenvervoer 2000 omschreven situaties.

Het niet-voldoen aan de identificatieplicht is in dit geval geen zelfstandig strafbaar feit, maar een strafverhogende omstandigheid bij het grondfeit zwartrijden. (OM-aanwijzing identificatieplicht, 4.1)

Voor de identificatieplicht uit de Wet personenvervoer 2000 geldt dus een afwijkende strafbaarheidsgrens, namelijk 12 (zie ook 8).

### Samenloop

Bij het delict van art. 447e WvSr kan zich samenloop voordoen met andere strafbare feiten. Als er samenloop is met de niet-nakoming van inzageverschaffing van een geldig rijbewijs ligt het voor de hand dat vervolging terzake van art. 107 resp. 160 jo. 177 Weg-enverkeerswet 1994 plaatsvindt en is het niet opportuun om ook nog eens apart vervolging in te stellen voor art. 447e WvSr. (nr. 3, p. 13; OM-aanwijzing identificatieplicht, 4.1)

<sup>17</sup> De overtreding van art 447e Sr is opgenomen als feitcode D 517 in de Richtlijn voor strafvordering tarieven en feitomschrijvingen (2003R006).