

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. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 december 2003

Het doet de regering genoegen dat het onderhavige wetsvoorstel door een ruime meerderheid van de leden van de aan het woord zijnde fracties met belangstelling is ontvangen. Aannemelijk is dat sinds de inwerking-treding van de beperkte identificatieplichten ook bij burgers geleidelijk gewenning aan deze verplichtingen is opgetreden. Invoering heeft immers niet geleid tot een grote hoeveelheid klachten, ongemak of onregelmatigheden op dit terrein.

Op de gemaakte vragen en opmerkingen gaan wij in het navolgende graag in.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat het in een steeds complexer wordende maatschappij nodig is regels te stellen voor de gevallen waarin in het verkeer tussen overheid en burger naar een identiteitsbewijs van die burger mag worden gevraagd. Er is daarbij sprake van een zekere wederkerigheid; enerzijds mogen burgers van de overheid bepaalde voorzieningen verwachten en hebben zij rechten die gerespecteerd moeten worden. Anderzijds mag van de burger worden verwacht dat hij binnen redelijke grenzen meewerkt om de overheid haar taak naar behoren te laten uitoefenen. Daarbij past inderdaad niet een absoluut recht op anonimiteit van de burger dat kan worden ingeroepen als hem dat convenieert. Wel moet tevoren kenbaar zijn in welke situaties de burger overheidsingrijpen kan verwachten. Het Wetboek van Strafvordering bevat ondermeer een regeling van voorwaarden op grond waarvan inbreuk kan worden gemaakt op grondrechten (waaronder het recht op privacy) ten behoeve van opsporing en vervolging van plegers van strafbare feiten. In zijn algemeenheid geldt niet dat met succes een beroep kan worden gedaan op het recht tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer teneinde strafrechtelijk optreden tegen verdachten te voorkomen of te beëindigen.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een onderbouwing van het oordeel uit de memorie van toelichting dat de bestaande beperkte identificatieplichten niet meer toereikend zijn. Deze onderbouwing wordt in het vervolg van de toelichting gegeven, waar wordt vastgesteld dat er behoefte is aan versterking van de effectiviteit van politie en toezichthouders vooral met betrekking tot hun optreden in de publieke ruimte. De omstandigheid dat burgers bij een dreigende ordeverstoring of dreiging van een terroristische actie thans geen identiteitsbewijs behoeven te tonen, levert naar het oordeel van de regering in het huidige tijdsgewricht problemen op. Deze waren ook al gesignaleerd door de toenmalige Minister van Justitie, de heer Korthals, die een wetsvoorstel heeft voorbereid ter invoering van incidentele identiteitscontroles. De regering wil hieraan uitbreiding geven ter versterking van het functioneren van de politie en toezichthouders in het bijzonder in de openbare ruimte. Het beleid van de regering, neergelegd in het programma Naar een veiliger samenleving (Kamerstukken II 2002/03 28 684, nr. 1) hierna het Veiligheidsprogramma –, is gericht op versterking van de strafrechtelijke rechtshandhaving en verbetering van de mogelijkheden tot effectieve handhaving van de openbare orde. Het komt het optreden van de politie en toezichthouders niet ten goede als burgers zich gemakkelijk kunnen verschuilen in de anonimiteit of een valse naam kunnen opgeven. Een belangrijke reden voor de thans voorgestelde uitbreiding van de identificatieplichten is de ambitie van deze regering tot meer inspanning van overheid door het treffen van een groot aantal maatregelen die strekken tot intensivering van de rechtshandhaving- het verhogen van het aantal justitiële reacties – en het uitoefenen van meer controle en toezicht in het bijzonder in de openbare ruimte. In paragraaf 4.2 van de brief van 6 november 2003 met de adviesaanvraag van beide ondergetekenden inzake het invoeren van bestuurlijke boeten voor kleine ergernissen¹ wordt ingegaan op het nut van de identificatiebevoegdheden voor toezichthouders ten aanzien van anonieme overtreeders van de in de gemeente geldende Algemene plaatselijke verordening.

De leden van de VVD-fractie menen dat de keuze voor de aansluiting bij de bestaande identiteitsbewijzen logisch is, maar vragen zich af of het in de toekomst wenselijk is om verschillende identiteitsbewijzen te integreren en te voorzien van biometrische technieken. Bij de besluitvorming over de gevolgen die aan de evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, moeten worden verbonden, zal ook aan de orde komen of kan worden besloten tot de ontwikkeling en invoering van één identiteitsbewijs voor Nederlanders dat voorzien kan zijn van biometrische kenmerken. Het is nu nog te vroeg om daarover een definitieve uitspraak te doen, maar duidelijk is dat deze optie niet is uitgesloten. Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel al is opgemerkt, ligt het niet in de rede te streven naar integratie van het rijbewijs en het paspoort of de Nederlandse identiteitskaart, omdat deze documenten verschillende functies hebben. Ook voor het verkrijgen van deze documenten bestaan verschillende voorwaarden waaraan de aanvrager moet voldoen.

De leden van de VVD-fractie vragen ten eerste of de identificatieplicht ook behulpzaam kan zijn bij het verbeteren van de informatiehuishouding van de politie. De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is primair het versterken van de effectiviteit en het gezag van het optreden van politie en toezichthouders in de publieke ruimte. De projecten die thans lopen ter verbetering van de informatiehuishouding van de politie, o.a. onder aansturing van de Regieraad ICT zijn primair gericht op de interne operationele processen en betreffen de afstemming van politieke informatievoorzieningen ten behoeve van de taakuitvoering van de politie. Wel zal de informatiepositie van de politie verbeterd worden, nu burgers kunnen

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 20.

worden verplicht hun identiteitsbewijs te tonen indien dit noodzakelijk is voor een redelijke taakuitvoering van politie en toezichthouders.

De tweede vraag van deze leden betreft de rol van de identificatieplicht en de daarbij gebruikte identificatiemiddelen bij het personenidentificatiesysteem van de politie. Er is niet gekozen voor een systeem waarbij elke controle van identificatie door de politie moet worden vastgelegd. Indien dit wel het geval is en deze identiteit verder gebruikt wordt in een strafrechtelijk onderzoek, vindt altijd verificatie plaats bij de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (hierna GBA), ook al heeft betrokkene zich geïdentificeerd. Dit zal na invoering van het onderhavige wetsvoorstel ook het geval blijven. Omdat er sprake is van een uitgebreide identificatieplicht zal dit proces naar verwachting wel gemakkelijker verlopen.

De leden van de SP-fractie bepleiten een limitatieve opsomming van de redenen waarom politie en toezichthouders naar een identiteitsbewijs kunnen vragen, omdat zij het nut van een algemene identificatieplicht betwijfelen. Zij menen dat de politie meer identiteitscontroles zal uitvoeren en dat daarmee veel tijd zal zijn gemoeid. Deze leden zien eraan voorbij dat de uitgebreide identificatieplicht geen doel op zich is maar een instrument dat kan bijdragen aan een betere taakuitoefening van politie en toezichthouders. Er is dan ook geen sprake van dat in de prestatiecontracten met de politie de door deze leden genoemde controles of streefcijfers zullen worden vastgelegd. In de adviezen van het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen staat dat het meeste rendement van de identificatieplicht valt te verwachten bij de handhaving ten aanzien van personen die nu nog niet op grond van enige regeling gehouden zijn tot het dragen of tonen van een identiteitsbewijs. Voor de rechtshandhaving is het in het algemeen gemakkelijker om van doen te hebben met een burger die zich desgevraagd kan legitimeren dan met een burger die dat niet kan. Als een identiteitsbewijs wordt getoond, kunnen bekeuringen bij voorbeeld meteen worden uitgeschreven op de juiste naam van de persoon die de overtreding heeft begaan. Het laatste feitelijk adres kan door het overnemen van persoonsgegevens, waaronder het soft-nummer via de GBA gemakkelijker worden achterhaald. Het al dan niet kunnen voldoen aan de uitgebreide identificatieplicht staat naar het oordeel van de regering los van de intentie van de burger die het document bij zich draagt. Het is geen instrument voor de verbetering en vervroeging van de opsporing van alle burgers die enig kwaad in de zin hebben. Daarom is in de voorgestelde regeling ook opgenomen dat het vragen naar een identiteitsbewijs moet geschieden in het kader van een redelijke taakuitoefening; daarmee is een duidelijke doelbinding en beperking opgenomen.

De leden van de GroenLinksfractie vragen zich af welke meerwaarde uitgaat van de voorgestelde identificatieplicht. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van PvdA en SP is aangegeven, is de identificatieplicht een instrument ten behoeve van betere rechtshandhaving en versterking van het toezicht, in het bijzonder in het publiek domein. De regering is van oordeel dat de politie en de toezichthouders beter hun taak kunnen uitoefenen en het rendement van hun optreden groter is indien van burgers wordt verlangd dat zij hun identiteit tonen. Ook van de toezichthouder en de politieambtenaar kan in het algemeen door de burger identificatie worden verlangd. De regering meent dat het onjuist is uit te gaan van een algemeen recht op anonimiteit van de burger ten opzichte van de overheid en dat identificatie uitsluitend van hem kan worden gevraagd als hij aanspraak maakt op enige voorziening.

De leden van de D66-fractie willen weten op welke wijze de regering gaat meten of de uitgebreide identificatieplicht helpt bij het bestrijden van de

criminaliteit. Het zal duidelijk zijn dat een lineair effect van invoering van de uitgebreide identificatieplicht op de criminaliteitscijfers niet te verwachten is. Evenmin kan dit worden verwacht van andere maatregelen die in het Veiligheidsprogramma zijn opgenomen; deze zullen immers elkaar moeten ondersteunen en versterken, waardoor het uiteindelijke effect op de criminaliteit van iedere maatregel afzonderlijk niet goed herleidbaar of herkenbaar zal kunnen zijn. Relevant zijn uiteraard de ontwikkelingen in een aantal delicten als het opgeven van een valse naam, het niet voldoen aan de identificatieplicht, en het gebruik maken van valse rijbewijzen, paspoorten en andere identiteitsbewijzen. In het kader van de fraudebestrijding zijn in de kabinetsnotitie van 24 juni 2003 de hoofdlijnen neergelegd van het beleid ter bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit. De bestrijding van identiteitsfraude is daarin als speerpunt voor de periode 2003–2007 opgenomen (Kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 250).

Anders dan deze leden menen is door de regering niet betoogd dat een redelijke taakuitoefening van de politie uitbreiding van de identificatieplicht noodzakelijk maakt. Wel is betoogd dat zij kan bijdragen aan een verbetering van de uitvoering van de politietaak. Het criterium voor het uitoefenen van de bevoegdheid is dat deze moet plaatsvinden in het kader van wat redelijkerwijs in het kader van die taakuitoefening mag worden verwacht, dus niet willekeurig of naar eigen goeddunken van de functionaris. Als voorbeelden van een passend gebruik van de bevoegdheid zijn gegeven het optreden in het kader van de handhaving van de openbare orde: bij dreigende ordeverstoringen – omstanders hinderen de politie bij een aanhouding – of een uit de hand lopende burenruzie, waarbij ook onbekende deelnemers zijn betrokken. In het geval van een dreiging van een terroristische aanslag kunnen al een groot aantal openbare orde maatregelen worden getroffen. In een dergelijk geval kan het in aanvulling op het bestaande instrumentarium zinvol zijn te controleren wie er bij een bepaald object in de buurt zijn. De politie heeft daartoe thans geen bevoegdheid.

Toegezegd is voorts dat bij de evaluatie uitdrukkelijk aandacht zal worden besteed aan het criterium dat inzage van een identiteitsbewijs mag worden verlangd in het kader van een redelijke taakuitoefening en aan de handhaafbaarheid van het criterium van de leeftijdsgrens. Eveneens zal worden gezien of het gebruik van verschillende identiteitsbewijzen verificatieproblemen in de praktijk oproept en – als gezegd – het aantal gevallen van identiteitsfraude. De criteria voor de beoordeling van de effecten van de wet na inwerkingtreding staan thans nog niet vast. Over de wijze waarop het evaluatieonderzoek zal worden uitgevoerd zal het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) aan ons een voorstel doen. Het lijkt de regering beter om thans niet vooruit te lopen op de resultaten van de evaluatie en de gevolgen die daaraan zullen worden verbonden. Uitspraken over een eventuele verhoging of verlaging van de leeftijdsgrens zijn thans niet opportuun.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken terecht op dat de omvang van de huidige identificatieplicht reeds aanzienlijk is. Voor de burgers die nu reeds op grond van enige wettelijke bepaling een identiteitsbewijs bij zich dragen, zal er dus geen wezenlijke verandering in de huidige situatie optreden. De thans voorgestelde uitbreiding ziet voornamelijk op verbetering van de mogelijkheden voor politie en toezichthouders. Voor de politie betreft het de mogelijkheid om ook voor de uitoefening van de openbare orde en hulpverleningstaak om een identiteitsbewijs te vragen, indien dat past in de uitvoering van die taak. De toezichthouders beschikken volgens geldend recht evenmin over een

uitdrukkelijk in de wet vastgelegde bevoegdheid om de burgers op wie hun controleactiviteiten zijn gericht, te verzoeken hun identiteitsbewijs te tonen.

De regering neemt kennis van de reserves tegen het wetsvoorstel, die de leden van de SGP-fractie naar voren hebben gebracht. Zij is verder van mening, dat de kwestie van de noodzaak van de identificatieplicht reeds is voldoende is belicht bij de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie. De wijze van de regeling van de bevoegdheden wordt verderop besproken onder paragraaf 5, waarnaar korthedshalve wordt verwezen

2. Uitbreiding van de bestaande identificatieplichten

De leden van de CDA- en PvdA-fractie vragen naar de verschillen van de voorgestelde identificatieplicht en de algemene identificatieplicht in de ons omringende landen als Duitsland, België en Frankrijk.

In België zijn personen ouder dan 15 jaar op grond van het Koninklijk Besluit van 29 juli 1985 verplicht een identiteitsbewijs bij zich te dragen. In de Wet op het Politieambt van 1992 is aangegeven in welke gevallen de burgers gehouden zijn hun identiteitsbewijs op vordering van een politiefunctionaris te tonen. Dit is een controlebevoegdheid die niet gekoppeld is aan verdenking van een strafbaar feit, maar ook kan worden gebruikt ter voorkomen van strafbare feiten en verstoringen van de openbare orde. Personen die zich niet kunnen identificeren, mogen 24 uur administratief gehecht worden om hun identiteit te doen vaststellen. De sanctie op de overtreding is een lage geldboete. Ter handhaving van deze identificatieplicht worden regelmatig algemene identiteitscontroles uitgevoerd.

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

Ter handhaving van de openbare orde en voor de opsporing van strafbare feiten bestaat in Frankrijk voor de politie de bevoegdheid een persoon staande te houden en hem naar zijn identiteit te vragen. Aanleiding hiervoor kan een verdenking van een strafbaar feit zijn, of een schriftelijke aanwijzing van de officier van justitie om op een bepaalde plaats systematisch personen te controleren teneinde bepaalde strafbare feiten op te sporen. De controlebevoegdheid kan ook zelfstandig door de politie worden gebruikt om verstoring van de openbare orde of het plegen van strafbare feiten te voorkomen. Er bestaat een identificatieplicht in Frankrijk sinds 1961, die is opgenomen in het Franse Wetboek van Strafvordering (artikel 78). Deze is sindsdien aangepast o.a. in verband met de voorkoming van illegale immigratie en de inwerkingtreding van het Schengenakkoord. Er vindt in België en Frankrijk met enige regelmaat discussie plaats over mogelijk willekeurige toepassing van identiteitscontroles.

Belangrijkste verschil met het onderhavige voorstel is de uitdrukkelijke doelbinding: het vragen naar een identiteitsbewijs dient uitsluitend plaats te vinden in het kader van een redelijke taakuitoefening door de functionaris.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de wijze waarop in het proces-verbaal moet worden opgenomen ten behoeve waarvan de ambtenaar om inzage in het identiteitsbewijs heeft verzocht. In de regel zal voldoende zijn dat melding wordt gemaakt van het kader waarin de activiteiten worden uitgeoefend. Voldoende is bij voorbeeld als een reinigingsscontroleur melding maakt van de uitvoering van zijn controletaak. Deze

kan niet inhouden dat hij optreedt ter vaststelling van de identiteit van een bestuurder van een hinderlijk geparkeerde auto of van de eigenaar van in strijd met gemeentelijke verordeningen geplaatste reclameborden. Uiteraard staat het hem vrij de desbetreffende autoriteiten op dergelijke misstanden te attenderen opdat deze gepaste maatregelen kunnen treffen. Ook de politie geeft nu reeds in het proces-verbaal aan om welke reden zij ter plaatse is, bij voorbeeld in het kader van surveillance of op grond van een melding van een ordeverstoring, strafbaar feit of verzoek om hulp. De regering meent dat deze bepaling niet behoeft te leiden tot terughoudende toepassing van de uitgebreide identificatieplicht. De omstandigheid dat de politie ter plaatse is vanwege een dreigende ordeverstoring staat niet in de weg aan optreden tegen personen die vervolgens strafbare feiten plegen.

Het is inderdaad juist, zoals de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, dat er geen evaluatieonderzoeken bekend zijn uit de naburige landen die reeds geruime tijd een identificatieplicht kennen. Kennelijk is daartoe in die landen geen aanleiding geweest en het gaat de regering thans te ver om de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie te vragen dergelijk onderzoek te doen uitvoeren, zonder dat zij zelf daartoe enige noodzaak zien.

De leden van deze fractie vragen naar onderzoek over de maatschappelijke acceptatie van invoering van een uitbreiding van de identificatieplicht. Zodanig onderzoek is niet verricht. In de eerste plaats niet omdat zoals op de opmerking van de ChristenUnie over de thans reeds bestaande omvang van de bestaande identificatieplichten reeds is geantwoord, voor een groot aantal burgers geen wijziging zal optreden. In de tweede plaats is het niet gebruikelijk dat voor de invoering van maatregelen ter verbetering van de rechtshandhaving en het toezicht de mate van maatschappelijke acceptatie een factor van betekenis is. Dat komt omdat instemming van de doelgroep (mogelijke wetsovertreders) waarop die maatregelen zijn gericht geen voorwaarde is, maar aan iedere toekenning van een bevoegdheid gaat een belangenafweging vooraf waarbij alle te respecteren belangen, waaronder dat van de burger, gewicht in de schaal leggen. Over de aard en het gewicht van die belangen is in de memorie van toelichting uitvoerig verantwoording afgelegd.

De leden van de SP-fractie vrezen dat burgers niet voldoende weten wat zij kunnen verwachten van de identificatieplicht. De regering zal, zoals ook reeds is voorzien, een passende voorlichtingscampagne voor de invoering van de wet opzetten en uitvoeren. Zij verwijst bovendien naar het hiervoor opgemerkte in reactie op een vraag van de ChristenUnie: voor grote groepen van de Nederlandse bevolking die nu al aan enige toonplicht moet voldoen, zal geen wezenlijke verandering optreden.

Deze leden vragen om een reactie op een suggestie van het NJCM om de bestuursrechter bevoegd te maken om te oordelen over de rechtmatigheid van een identiteitscontrole, vooral indien deze voorafgaat aan een inbewaringstelling, die later niet meer door de strafrechter of de vreemdelingenrechter kan worden getoetst.

De regering is van oordeel dat de aard van de rechtsbescherming die aan een burger tegen overheidsingrijpen, waarmee hij het niet eens is, moet worden geboden, in belangrijke mate afhangt van de ernst van het ingrijpen dat de burger moet dulden en het belang dat hij heeft. Zo wordt de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming van een verdachte door de rechter-commissaris getoetst (artikel 59a (inverzekeringstelling) en artikel 63 (bewaring) Sv.) en de vreemdelingen-bewaring door de bestuursrechter. Het staat een verdachte of een vreemdeling vrij om aan de rechter-commissaris voor te leggen dat hij naar zijn oordeel ten onrechte

om inzage is verzocht van zijn identiteitsbewijs, waardoor er geen grond voor aanhouding zou zijn. De rechter zal het verweer over een onjuist gebruik van de bestaande bevoegdheid dan beoordelen. De situatie waarin iemand eerst op grond van verdenking van een strafbaar feit wordt aangehouden en in verzekering gesteld en vervolgens op grond van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf in vreemdelingenbewaring wordt genomen, biedt voldoende toetsingsmomenten. Wat volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt is dat onregelmatigheden bij de inverzekeringstelling niet meer aan de orde kunnen komen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring.

De leden van de SP-fractie menen dat het advies van mr. Wiarda zou inhouden dat de algemene identificatieplicht in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM. De regering wijst erop dat mr. Wiarda in dit verband doelde op een identificatieplicht die daartoe aangewezen autoriteiten de bevoegdheid geeft een ieder die zich op de openbare weg begeeft, aan te houden en om het tonen van een identiteitsbewijs te vragen. Een dergelijke plicht kan in strijd komen met de aan het recht op privacy in het algemeen verbonden ongestoorde vrijheid van beweging. Daarom is in het onderhavige voorstel ook een uitdrukkelijke doelbinding opgenomen. Politieambtenaren die bezig zijn met een algemene surveillance mogen daarom niet zo maar burgers om hun identiteitsbewijs vragen, maar dat wordt anders indien er sprake is van verdenking van een strafbaar feit of indien zij opdracht krijgen om uit te kijken naar personen naar een bepaald signalement, die van een strafbaar feit worden verdacht of indien zij geconfronteerd worden met een oloploepje ontstaan na een ongeluk.

Deze leden vragen om verduidelijking van het standpunt van de regering met betrekking tot de toetsing van de uitbreiding van de identificatieplicht aan het vereiste van «legitimate aim». Zij menen dat het doel van de regering niet duidelijk is, omdat zij ervan uitgaan dat het doel van de bestrijding van de criminaliteit zou rechtvaardigen dat de politie er alleen op uit is «om te kunnen kijken wie er op straat loopt.» Uiteraard zijn politie en justitie belast met bestrijding van de criminaliteit, maar dat betekent niet dat dit doel het toekennen van een ongeclausuleerde bevoegdheid rechtvaardigt. Daartoe strekt het onderhavige voorstel dan ook niet. Anders dan deze leden, is de regering van oordeel dat de formulering «redelijkerwijs noodzakelijk voor uitoefening van de politietaak» geen uitbreiding van het verdragsrechtelijke begrip uit het EVRM impliceert, doch juist een concretisering en een beperking van de bevoegdheid. Deze leden wegen vervolgens het belang van de vereisten van de criteria «necessary in a democratic society» en «pressing social need» op een andere wijze en vragen om nadere concretisering. Deze concretisering zal evenwel in alle gevallen moeten volgen uit de context van de situatie waarin de bevoegdheid is toegepast. Het criterium van «redelijkerwijs noodzakelijk voor de taakuitoefening» geeft daarvoor een goed aanknopingspunt. De regering merkt – wellicht ten overvloede – op dat deze wet past in het grondwettelijk stelsel van beperking van grondrechten, daar deze slechts mag geschieden bij formele wet.

Deze leden stellen zich op het standpunt dat achteraf de redengeving voor het vragen naar een identiteitsbewijs door de rechter moet kunnen worden getoetst. In de gevallen waarin een vervolging wordt ingesteld voor het niet voldoen aan de identificatieplicht zal de rechter een antwoord moeten geven op een verweer dat ten onrechte naar een identiteitsbewijs is gevraagd. In de gevallen waarin iemand wel aan de identificatieplicht kan voldoen, doch van oordeel is dat ten onrechte gebruik is gemaakt van een politiebevoegdheid, kan gebruik worden gemaakt van de bestaande politiekachtenregeling. Datzelfde geldt ook

voor de gevallen waarin aan de constatering dat iemand desgevorderd geen geldig identiteitsbewijs kan tonen, geen justitieel gevolg wordt gegeven. Indien een burger zich met de uitkomst van de beslissing op zijn klacht niet kan verenigen, kan hij de Nationale ombudsman om een oordeel vragen.

De regering acht dit een passend niveau van rechtsbescherming gelet op de aard van de bevoegdheid.

De leden van de D66-fractie vragen opheldering over de betekenis van de constatering van de toegenomen geschakeerdheid van de bevolking in verband met de wenselijkheid van uitbreiding van de identificatieplicht. Deze vaststelling dient te worden gezien in samenhang met de omvang van de toename van de gehele bevolking. Een factor die onmiskenbaar bijdraagt aan de complexiteit van de samenleving is dat extra zorgvuldigheid is geboden bij het noteren van namen. Zo bevatten de namen van een aantal migranten in de Nederlandse taal niet gebruikelijke lettercombinaties en tekens die niet zonder meer in de geautomatiseerde systemen van de overheid en andere instanties kunnen worden ingevoerd, waardoor afwijkingen ontstaan. Die kunnen weer tot gevolg hebben dat een burger op verschillende wijze wordt geregistreerd, waardoor zijn gegevens niet meer goed traceerbaar zijn. Door het beperken van het aantal erkende identiteitsbewijzen en intensivering van de verificatie van de identiteit van de houder bij de uitgifte van het identiteitsbewijs wordt de kans op mislagen en vergissingen verkleind. Het voorgaande laat onverlet dat naarmate de omvang van de bevolking toeneemt en het aantal bewegingen van personen eveneens groter wordt, het moeilijker voor de overheid wordt om de grootst mogelijke precisie te betrachten in het verkeer met burgers en zich tot de juiste persoon te richten.

Deze leden willen weten in welke mate de identificatieplicht heeft bijgedragen tot verbetering van het optreden tegen zwartrijders in het openbaar vervoer. Uit informatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NS is gebleken dat het aantal zwartrijders met een identiteitsbewijs rond 50% bedraagt. Als er in de resterende groep (ook 50%) onvoldoende medewerking wordt verleend bij het opstellen van een bewijs van uitgestelde betaling (tevens proces-verbaal), kan assistentie van de politie worden ingeroepen. De politie kan betrokkene aanhouden en onderwerpen aan maatregelen ter identificatie. Winst is vooral geboekt bij de incasso en de vervolging van zwartrijders. Het verkrijgen en verifiëren van NAW-gegevens met behulp van de GBA levert daaraan een belangrijke bijdrage. Voor het overige is van belang dat openbaar vervoersbedrijven het zwartrijden uniform en op gelijke wijze meten. Momenteel voeren het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en van Justitie op basis van het aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer, een onderzoek uit naar de mogelijkheden voor een landelijk model dat openbaar vervoersbedrijven daartoe in staat moet stellen. Dat onderzoek moet voorts leiden tot het verkrijgen van meer inzicht en eenvormigheid in het bestaande sanctiebeleid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af welke invloed zal uitgaan van de strafbaarstelling van het niet voldoen aan de identificatieplicht als lichte overtreding op de besluitvorming van iemand die voornemens is zwaardere overtredingen of misdrijven te plegen. De regering merkt hierover op dat de hoogte van de strafbedreiging slechts één van de factoren is die kan meewegen bij iemand die een strafbaar feit gaat plegen. Door de hoogte van een bepaald strafmaximum zal ook de impulsieve wetsovertreder niet worden afgeschrikt. Dat neemt niet weg dat een uitgebreide identificatieplicht een hulpmiddel kan zijn ter ondersteuning van de inspanning op het terrein van de handhaving. Zo heeft

het belang van de fraudebestrijding bij de invoering van de huidige identificatie-plichten voorop gestaan. Om te controleren of een werkgever illegale werknemers in dienst heeft en of hij de verschuldigde premies afdraagt, is het nodig dat blijkt dat hij gecontroleerd heeft welke personen bij hem in dienst zijn en of zij hier legaal verblijven. In combinatie met de mogelijkheid van controle op de werkplek kan zo beter worden opgetreden tegen illegale tewerkstelling. Doel van uitbreiding van de huidige identificatieplichten is dan ook niet het bereiken van een hoog handhavingsniveau van de draag- en toonplicht, maar het verschaffen van een instrument om de handhaving en het toezicht over de gehele linie te ondersteunen en versterken. Personen die kennelijk op weg zijn naar een grootschalige ordeverstoring en niet in het bezit zijn van een identiteitsbewijs, kunnen wellicht op deze wijze eerder en beter in hun streven worden gestuit dan met het toelaten van hun aanwezigheid bij die ordeverstoring, die niet zal bijdragen aan de beëindiging van de wanordelijkheden.

Deze leden willen weten waarom de regering niet heeft gekozen voor de opdracht aan een kleine commissie met als taak het uitbrengen van advies over de vraag naar de verhouding van de voorgestelde uitbreiding van identificatieplichten tot de grondrechten en vooral artikel 8 EVRM. De regering miskent zeker niet dat zich de afgelopen 15 jaar – na het uitbrengen van het advies van mr. Wiarda – relevante ontwikkelingen op dit terrein hebben voorgedaan. Dit betekent echter niet dat daardoor de in dit advies vervatte analyse en criteria voor de beoordeling van de in het geding zijnde belangen hun waarde hebben verloren. Bij de nieuwe belangenafweging die heeft plaatsgevonden zijn – uitgaande van genoemde analyse – deze ontwikkelingen betrokken. Wij wijzen bij voorbeeld op het belang van de doelbinding bij de uitoefening van de bevoegdheid, dat ook een grote rol speelt in het toetsingskader van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ook in de uitspraken van het EHRM wordt een vergelijkbaar toetsingsschema gehanteerd: de inmenging van het openbaar gezag moet bij de wet zijn voorzien, noodzakelijk in een democratische samenleving ten dienste van een legitiem doel: de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. De regering acht het niet waarschijnlijk dat de instelling van een commissie hierin wijziging zou hebben gebracht. Over de uitkomst van de gemaakte afweging is verantwoording afgelegd in de toelichting en uiteraard kan over de appreciatie van de verschillende belangen discussie worden gevoerd en argumenten uitgewisseld.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie naar de effectiviteit van invoering van de uitgebreide identificatieplicht, in het bijzonder ter voorkoming van geweldsdelicten door groepen anonieme personen, moet de regering het antwoord schuldig blijven. Op basis van de thans beschikbare gegevens, die immers geen uitsluitel kunnen geven over de uitoefening van een bevoegdheid die nog niet is toegekend, is daarvan geen prognose te maken. Uit de toegezegde evaluatie zal moeten blijken hoe vaak en in welke situaties de bevoegdheid is toegepast. Deze leden willen graag inzicht hebben in de omvang van het aantal personen die op grond van de huidige wettelijke bepalingen reeds gehouden zijn tot het bij zich dragen van een identiteitsbewijs en de personen voor wie de verplichting op grond van het onderhavige voorstel kan gaan gelden.

In zijn algemeenheid kan gelet op de diversiteit van de verschillende identificatie-plichten en de verschillende hoedanigheden in welke de burger gehouden kan zijn aan enige draag- of toonplicht te voldoen over precieze aantallen geen uitspraak worden gedaan. Ruwweg geldt dat alle mensen die in loondienst werken, een motorrijtuig kunnen besturen of vreemdeling zijn, op daarvoor in aanmerking komende tijdstippen een identiteitsbewijs of rijbewijs moeten kunnen tonen. Die verplichtingen

gelden evenwel niet continu en zijn gebonden aan specifieke omstandigheden. Ten aanzien van het onderhavige voorstel is de verwachting dat voornamelijk jeugdigen die thans nog geen eigen Nederlandse identiteitskaart of paspoort hebben en mensen die niet (meer) in loondienst werken of geen rijbewijs hebben, een identiteitsbewijs zullen moeten aanschaffen.

3. Kring van personen

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom niet is gekozen voor een leeftijdsgrens van twaalf jaar. In het voorstel dat voor consultatie is toegezonden was de leeftijdsgrens inderdaad twaalf jaar. De leeftijdsgrens is aangepast naar aanleiding van kritiek vanuit diverse adviesorganen.

De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en ChristenUnie plaatsen kanttekeningen bij de voorgestelde leeftijdsgrens van veertien jaar. Zij wijzen op het min of meer arbitraire karakter daarvan. De regering kan tot op zekere hoogte onderschrijven dat er voor alle leeftijdsgrenzen tussen twaalf en zestien argumenten voor en tegen te bedenken zijn. De suggestie van de leden van de GroenLinksfractie om de grens bij achttien jaar te leggen, beoordeelt de regering echter niet positief. Uit het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen blijkt dat jongeren in de leeftijdscategorie vanaf vijftien tot en met zeventien jaar zich steeds meer schuldig maken aan strafbare feiten. Deze jongeren behoeven nu geen identiteitsbewijs bij zich te dragen, waardoor het opgeven van een valse naam of onjuiste adresgegevens niet gemakkelijk kan worden gecontroleerd. Juist op dit terrein is met de uitbreiding van de identificatieplicht winst te boeken. Uitgaande van deze doelgroep acht de regering het gerechtvaardigd om een plicht tot het tonen van een identificatiebewijs op te leggen aan personen vanaf veertien jaar. Indien de verplichting zou worden opgelegd aan personen vanaf vijftien jaar, mag worden verwacht dat jeugdigen van vijftien tot en met zeventien jaar zich met een beroep op een jeugdiger leeftijd aan de identificatieplicht proberen te onttrekken. Het ontbreekt de politie dan aan middelen om de feitelijke leeftijd te verifiëren. Een verplichting tot het tonen van het identificatiebewijs voor personen beneden de veertien jaar acht de regering – gelet op de teneur van de uitgebrachte adviezen – onevenredig belastend. Naarmate de leeftijd lager wordt gesteld drukt de last van het dragen van een identiteitsbewijs zwaarder. Het plegen van strafbare feiten komt thans in deze leeftijdscategorie niet dermate frequent voor dat het opleggen van een identificatieplicht gerechtvaardigd moet worden geacht. Gelet op het voorgaande meent de regering dat zij met de keuze voor een leeftijdsgrens van veertien jaar een grens heeft getrokken die het meest recht doet aan alle argumenten voor en tegen een plicht tot identificatie voor minderjarigen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de proportionaliteit van een identificatieplicht die ook van toepassing is op personen die 65 jaar of ouder zijn en op degenen die langdurig in een behandel-, verzorg- of verpleeginrichting verblijven of anderen die aan huis zijn gebonden. In zijn algemeenheid gaat niet op dat de door de leden van deze fractie bedoelde personen op geen enkele wijze aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in het Nader rapport uiteengezet dat gemeenten in bijzondere gevallen thans bereid zijn om aanvragen voor paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen in ontvangst te nemen in ziekenhuizen, verzorgingshuizen, bejaardenhuizen en vergelijkbare instellingen. Artikel 28 van de Paspoortwet bepaalt dienaangaande dat van de persoonlijke verschijningsplicht van de aanvrager kan worden afgeweken, indien dat om zwaarwegende redenen niet van hem kan worden gevergd en de desbetreffende autoriteit van oordeel is dat voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, de nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager.

4. Aard van de identiteitsbewijzen

De leden van de SP-fractie vragen of de regering zich in voldoende mate bewust is van het risico van een toename in de handel in valse identiteitsbewijzen. De regering wijst in de eerste plaats op het reeds vastgestelde beleid in het kader van de fraudebestrijding. Daarvoor zijn in de kabinetsnotitie van 24 juni 2003 de hoofdlijnen neergelegd van het beleid ter bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit. De bestrijding van identiteitsfraude is daarin als speerpunt voor de periode 2003–2007 opgenomen (Kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 250). In de toelichting op dit wetsvoorstel is eerder aangegeven dat door invoering van de uitgebreide identificatieplicht het inderdaad belangrijker wordt om over enig identiteitsbewijs te beschikken. Gevolg daarvan is dat een aantal personen ertoe zal overgaan om een vervalst identiteitsbewijs bij zich te dragen. In de tweede plaats is ook het beleid ten aanzien van het verstrekken van nieuwe paspoorten, volgend op herhaalde meldingen van vermissing, aangescherpt. Voor een overzicht van de stand van zaken ten aanzien de opsporing van identiteitsfraude verwijst de regering naar hetzeker onlangs toegezonden antwoord op de desbetreffende vragen van het lid van de Tweede Kamer, mevr. Van der Laan.

De leden van de D66-fractie zijn geïnteresseerd in het nieuwe identiteitsbewijs dat de regering voor ogen zou hebben. Pas na de evaluatie van de voorgestelde regeling (drie jaar na inwerkingtreding) kan worden gezien of er naar aanleiding van het feitelijk functioneren van de uitgebreide identificatieplicht, reden is voor het aanwijzen van één identiteitsbewijs (b.v. de Nederlandse identiteitskaart) voor alle Nederlanders (met handhaving van de aanwijzing van de bestaande vreemdelingendocumenten). De regering acht het niet opportuun om bij ontbreken van gegevens uit het evaluatieonderzoek daarop nu vooruit te lopen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen opheldering over de redenen die in de weg staan aan het opnemen van de nationaliteit van de houder op het rijbewijs. In de Europese richtlijn betreffende rijbewijzen is limitatief opgenomen welke informatie op het rijbewijs kan worden vermeld; de nationaliteit van de houder behoort daar niet toe. Voor het overige geldt dat de vraag of iemand een bepaalde nationaliteit toekomt, alleen definitief kan worden beantwoord door de autoriteiten van de desbetreffende staat. Reeds bij een eerdere gelegenheid is overwogen of tot het opnemen van de nationaliteit op het rijbewijs kan worden overgegaan. Korthedshalve verwijs ik naar die discussie (Kamerstukken II, 1995/96, 24 496, nr. 10, pag. 4–6)

5. Identificatieplicht ter uitvoering van de politietaak

De leden van de CDA-fractie informeren naar de gevolgen van het niet in staat of niet bereid zijn om op vordering van de politieambtenaar een identiteitsbewijs te tonen. Degenen die om welke reden dan ook niet kunnen voldoen aan de vordering of daartoe niet bereid zijn, kunnen worden aangehouden om op het politiebureau te worden gehoord en onderworpen aan maatregelen ter identificatie. Dit kan maximaal twaalf uur duren, waarbij de tijd doorgebracht tussen twaalf uur 's nachts en negen uur 's ochtends niet meetelt. Degene die niet bereid is om een identiteitsbewijs te tonen, maar het wel bij zich draagt, kan op het politiebureau worden gefouilleerd. Als het identiteitsbewijs daarbij wordt aangetroffen, kan de identiteit worden vastgesteld, waarna betrokkene, voorzien van een dagvaarding of na het voldoen aan een transactievoorstel, kan worden heengezonden.

Indien een verdachte geen identiteitsbewijs bij zich draagt, kan hij ervoor zorgen dat een dergelijk document alsnog door familie of bekenden wordt aangereikt. Ook dan kan hij vervolgens, al naar gelang de ernst van de

situatie, met een proces-verbaal worden heengezonden. In de gevallen waarin iemand alle medewerking weigert, zal op andere wijze moeten worden gepoogd zijn identiteit vast te stellen, bij voorbeeld door het nemen van een foto, vingerafdrukken en het nemen van lichaamsmaten en de vergelijking met de geautomatiseerde systemen van politie en justitie. In de regel slaagt de politie erin binnen korte termijn de identiteit van een verdachte die niet wil meewerken te achterhalen.

Vervolgens resteert nog een zeer kleine groep van personen van wie de identiteit niet binnen de genoemde termijn kan worden vastgesteld. Indien het niet voldoen aan de identificatieplicht het enige strafbaar feit is waarvan zij worden verdacht, moeten zij inderdaad met een dagvaarding met foto en vingerafdrukken worden heengezonden. De regering overweegt niet de termijn voor vrijheidsbeneming voor deze specifieke categorie gevallen te verlengen. Het betreft hier uiteindelijk vrijheidsbeneming, waarvan het belang in een redelijke verhouding moet staan tot de ernst van de overtreding. In dit verband verwijst de regering naar de uitspraak van het EHRM in de zaak van Vasileva tegen Denemarken van 25 september 2003 (NJb 2003, blz. 2157–2158). Het Hof overwoog dat het voor de uitoefening van politietaken van fundamenteel belang is dat de politie de identiteit van burgers kan vaststellen. In deze zaak ging het om de aanhouding van een zwartrijdende vrouw van 67 jaar. Niettemin was het Hof van oordeel dat nu de betrokkene werd verdacht van een geringe overtreding die slechts met een geldboete was bedreigd, de detentie van 13 uur niet evenredig was aan de aanleiding.

Indien het gaat om een persoon, ten aanzien van wie tevens verdenking van een ernstiger strafbaar feit bestaat, kan voor dat feit de inverzekeringstelling worden bevolen. De politie kan het onderzoek naar de identiteit van de betrokkene gedurende die tijd en daarop volgende voorlopige hechtenis voortzetten. In de praktijk is gebleken dat uiteindelijk van een zeer gering aantal personen de identiteit niet kan worden vastgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag het standpunt van de regering over de onmogelijkheid voor de vreemdelingenrechter die moet oordelen over de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring, rekening te houden met het daaraan voorafgaande strafrechtelijk voortraject. De regering stelt vast dat uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de vreemdelingenrechter zich bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring uitsluitend dient te houden aan de criteria die voor die beoordeling in de Vreemdelingenwet 2000 zijn opgenomen. Daaraan voorafgaande detentie op grond van verdenking van een strafbaar feit behoort daar niet toe. Indien een verdachte van mening is dat hij ten onrechte is aangehouden, dan kan hij zich daarover beklagen, bij voorbeeld bij de rechter-commissaris die de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling beoordeelt of bij de officier van justitie aan wie hij wordt voorgeleid. Indien vervolging wordt ingesteld, kan hij zijn opvatting aan de strafrechter voorleggen.

Indien in aansluiting op een strafrechtelijke aanhouding het redelijk vermoeden van illegaal verblijf rijst, brengt dit geen verandering in het beoordelingskader van de vreemdelingenrechter die zich heeft uit te laten over de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring. De bevoegdheden die in de Vreemdelingenwet 2000 zijn toegekend zijn zodanig geformuleerd dat deze niet zonder aanleiding kunnen worden aangewend, hetgeen een discriminerende toepassing voorkomt.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een toelichting op de stelling dat 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. Anders dan deze leden kennelijk menen, komt er door de voor-

gestelde regeling geen wijziging in de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor strafrechtelijk optreden: een redelijk vermoeden, voortvloeiend uit feiten en omstandigheden, dat iemand zich heeft schuldig gemaakt aan een strafbaar feit (artikel 27 Sv.). Voor de uitvoering van de redelijke taakuitoefening zijn in het Wetboek van Strafvordering voldoende regels gegeven; het wetsvoorstel scheidt hier geen nieuwe bevoegdheid. Het Wetboek bevat nu geen identificatieplicht voor verdachten, maar bevat instrumenten om de identiteit van een verdachte vast te stellen of te verifiëren. De politie is op grond van artikel 52 Sv. bevoegd een verdachte naar naam, adres, woonplaats en sofi-nummer te vragen. Volgens artikel 55b Sv. mag de politie een verdachte aanhouden (meenemen naar het politiebureau) om zijn identiteit vast te stellen en om hem daartoe aan zijn kleding te onderzoeken. De verdachte mag bij staande houding weigeren antwoord te geven op vragen van de opsporingsambtenaar, maar riskeert dan aanhouding met het oog op het vaststellen van zijn identiteit.

Deze leden willen weten wanneer de handhaving van de openbare orde een verdergaande identificatieplicht dan nu reeds bestaat rechtvaardigt. De regering wijst erop dat de politie volgens geldend recht geen bevoegdheid heeft om in het kader van de uitoefening van de openbare orde taak naar een identiteitsbewijs van burgers te vragen. Datzelfde geldt voor de uitvoering van de hulpverleningstaak.

Als voorbeelden van situaties waarin toepassing van de bevoegdheid aan de orde kan zijn noemt de regering dreigende wanordelijkheden op straat, dreiging met terroristische aanslagen, oploopjes van omstanders die pogen een arrestatie te beletten (openbare orde). Ten behoeve van hulpverlening kan de politie de bevoegdheid gebruiken voor de vaststelling van de identiteit van personen die verward zijn, of voor het vragen naar de identiteit van burgers die een ongeluk of brand hebben waargenomen.

De vraag van deze leden naar een specifieke registratie op onderwerp van klachten over de politie over de uitvoering van de wet op de uitgebreide identificatieplicht in het kader van het toegezegde evaluatieonderzoek, beantwoordt de regering bevestigend.

6. Toezicht en de naleving van wettelijke voorschriften

De leden van de fractie van de SP hebben de vraag welke procedure moet worden gevolgd voor het indienen van bezwaar en beroep; zij willen weten of de regering verwacht dat het wetsvoorstel veel bureaucratie zal opleveren. Deze leden zijn tegelijkertijd van mening dat de waarborgen en rechtsmiddelen tekort schieten en vragen daarom naar ons oordeel over het voorstel van het NJCM om de bestuursrechter bevoegd te maken te oordelen over de rechtmatigheid van de identiteitscontrole. Naar aanleiding van deze vraag wijzen wij er op dat een verzoek om inzage in het identificatiebewijs niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hieruit volgt dat er geen bezwaar en beroep kan worden ingediend. Wel staat de mogelijkheid open om een klacht in te dienen. Op grond van de bepalingen in hoofdstuk negen van de Algemene wet bestuursrecht heeft een ieder het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. De wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot het verzoeken van inzage in de identificatie valt onder de regels van dit klachtrecht. Het bestuursorgaan stelt de klager in de gelegenheid te worden gehoord en handelt de klacht binnen de beslistermijn (6 of 10 weken) af. Overigens kan tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan geen beroep worden ingesteld.

Wij menen dat er met deze klachtenprocedure een goede waarborg

bestaat voor een zorgvuldige controle op de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Dat geldt in het bijzonder indien er specifieke klachtenprocedures zijn opengesteld, zoals voor de behandeling van klachten over het optreden van politieambtenaren. Voor deze ambtenaren is een procedure opgenomen in de Politiewet 1993¹. Klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren moeten worden ingediend bij de werkgever van de desbetreffende ambtenaar. Dit geldt ook voor de toezichthouders. De klacht moet dan worden ingediend bij het bestuursorgaan waarbij de buitengewoon opsporingsambtenaar respectievelijk de toezichthouder in dienst is. De klachtenprocedures bij bestuursorganen vallen onder de regels van de Awb. Deze regels beogen een eerlijke en open behandeling van de klacht. Het belang van de overheid zelf is gelegen in het leereffect van ontvangen klachten. Verder wijzen wij op de voorziening van de Nationale ombudsman. Een ieder heeft het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar een gedraging van een bestuursorgaan. Voordat dit verzoek kan worden gedaan, moet de verzoeker eerst een klacht indienen bij het betrokken bestuursorgaan. Vanwege deze bestaande voorzieningen zien wij geen aanleiding voor een extra rechtsgang door het openstellen van beroep bij de bestuursrechter.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een precisering van de doelbinding in de voorgestelde aanvulling van de Politiewet 1993 (artikel 8a): «voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.» Zij menen dat het criterium te veel ruimte voor discussie laat. De regering deelt deze mening niet. De onderdelen van de politietaak zijn voldoende duidelijk omlijnd. Voorop staat dat de politie niet zonder concrete aanleiding willekeurig om inzage van een identiteitsbewijs mag vragen, maar daarvoor een geldige reden gebaseerd op een van de onderdelen van haar taakuitoefening moet hebben. Anders gezegd: er moet een concrete aanleiding zijn waardoor een burger de aandacht van een functionaris op zich vestigt zonder dat die concrete aanleiding behoeft te bestaan in de verdenking van een strafbaar feit.

Deze leden vragen naar de verhouding tussen de toonplicht en het verbod op zelfincriminatie bij verdachten. Met de invoering van een toonplicht wordt geen inbreuk gemaakt op dit elementaire recht dat door het EHRM als een onderdeel van de vereisten voor een eerlijk proces wordt gezien. De regering wijst andermaal op de uitspraak van het EHRM in Vasileva tegen Denemarken van 25 september 2003 (NJb 2003, blz. 2157–2158). Het Hof overwoog dat het voor de uitoefening van politietaken van fundamenteel belang is dat de politie de identiteit van burgers kan vaststellen. In de aanhef van deze nota naar aanleiding van het verslag is reeds uiteengezet dat de regering van oordeel is dat de burger zich niet kan beroepen op een algemeen recht op anonimiteit ten opzichte van de overheid. Het bekend maken van iemands identiteit behoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot zelfincriminatie.

De regering beoordeelt de gedachte om van ieder gebruik van de bevoegdheid proces-verbaal te laten opmaken of een andere wijze registratie te houden van de omstandigheden waaronder om inzage van het identiteitsbewijs is verzocht, niet positief. De politie kan weliswaar een proces-verbaal van bevindingen maken, maar relateert dat aan het doel dat daarmee wordt gediend. Een proces-verbaal wordt opgemaakt met het oog op een transactievoorstel of een strafvervolgning en niet louter ter registratie. De politie maakt niet van alle activiteiten verricht in het kader van de politietaak proces-verbaal of rapport op. De administratieve lasten die een dergelijke verplichte registratie zou meebrengen zijn in hoge mate disproportioneel gelet op het mogelijke nut voor een relatief kleine groep belanghebbenden.

¹ Verwezen zij in dit verband ook nog naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003–2004, 27 731). Het voorstel dat naar verwachting spoedig in de Eerste Kamer zal worden behandeld, voorziet er in dat klachten over politieambtenaren, werkzaam bij een politieregio, moeten worden ingediend bij de korpsbeheerder.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom en in welk geval een groep personen die op straat bijeen staat «samen-schoolt». Het Groot Woordenboek der Nederlandse taal van Van Dale definieert samenscholen als het groepsgewijze bij elkaar komen (vooral van mensen die een dreigende houding aannemen of kwade bedoelingen hebben). Van strafbare deelname aan samenscholing op grond van artikel 186 Wetboek van Strafrecht is sprake indien men opzettelijk bij gelegenheid van een volksoploop zich niet onmiddellijk verwijdert na het derde door of vanwege het bevoegde gezag gegeven bevel. In de toelichting is bedoeld op het begrip «samenscholing» in de ruimere zin van het spraakgebruik, weergegeven in de definitie van Van Dale. Mensen staan uiteraard op straat bijeen of komen groepsgewijs bij elkaar met uiteenlopende bedoelingen. Massale bijeenkomsten bij gelegenheid van sportwedstrijden, popconcerten of (carnavals)optochten zijn niet per definitie samenscholingen, maar onderdelen daarvan kunnen soms wel als zodanig worden aangemerkt. Te denken valt aan zich in het voetspoor daarvan optredende schermutselingen als opstootjes over de verkoop van «zwarte» kaartjes, ruzies en vechtpartijen e.d. Ook wanneer groepjes jongeren zich ophouden bij een winkelcentrum en vervelende opmerkingen maken tegen voorbijgangers, voorwerpen nagoeien, vlak voor mensen op de grond spugen of hen uitlachen, kan worden gesproken van een samenscholing waarbij de openbare orde moet worden gehandhaafd. Datzelfde geldt ook wanneer bij voorbeeld omstanders verhinderen dat hulpverleners als brandweerlieden en ambulancepersoneel hun werk kunnen doen. Het idee dat door het optreden in anonieme groepen aansprakelijkheid voor het veroorzaken van overlast kan worden ontgaan, moet worden tegen gegaan. Het is niet de bedoeling dat de bevoegdheid wordt toegepast ten aanzien van groepen of personen die daartoe door hun gedrag geen aanleiding geven. Er is geen reden aan te nemen dat de politie allochtone jongeren louter op grond van huidskleur of afkomst om inzage van het identiteitsbewijs zal vragen. Dat gebeurt nu evenmin in het kader van het vreemdelingtoezicht. Allochtone en autochtone jongeren hebben het zelf in de hand of zij door hun gedrag een concrete aanleiding geven voor optreden door de politie. Het is thans op voorhand niet te zeggen in welke gevallen politieoptreden agressieve reacties zal uitlokken. De regering heeft geen reactie op de wijze waarop de politie in Antwerpen haar bevoegdheden hanteert, omdat dit niet te onzer beoordeling staat. In de toelichting op dit wetsvoorstel is opgemerkt dat beoogd wordt discriminerende toepassing te voorkomen: de bevoegdheid mag niet willekeurig worden uitgeoefend.

De leden van de SGP-fractie bepleiten een soortgelijke regeling voor de hantering van de identificatiebevoegdheid als voor het binnentreden in woningen is neergelegd in de Algemene wet op het binnentreden (Awbi). Artikel 1 van die wet bepaalt dat degene die bij of krachtens de wet belast is met de opsporing van strafbare feiten of enig ander onderzoek, met de uitvoering van een wettelijk voorschrift of met het toezicht op de naleving daarvan, dan wel een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming uitoefent, en uit dien hoofde in een woning binnentreedt, verplicht is zich voorafgaand te legitimeren en mededeling te doen van het doel van het binnentreden. De wet onderscheidt tussen de gevallen waarin de bewoner toestemming geeft voor het binnentreden en waarin hij deze weigert. Bij weigering dient de binnentredende functionaris over een machtiging te beschikken. De Awbi geeft voorschriften die bij het binnentreden in een woning (zonder toestemming van de bewoner) in acht moeten worden genomen. Daartoe behoort ook het voorschrift dat de binnentredende ambtenaar voorafgaand aan het binnentreden zich legitimeert en het doel van zijn komst meedeelt. Deze informatieplicht strekt tot bescherming van het in de Grondwet verankerde huisrecht en faciliteert het binnentreden.

De regering acht het niet nodig om wettelijk te verplichten dat de ambtenaar die inzage vordert, zich steeds tevoren legitimeert en mededeling doet over het doel van zijn vordering. Daaraan bestaat in de praktijk geen behoefte, sterker nog een dergelijke verplichting kan aanleiding geven tot nodeloze discussie. Voor de toonplichtige is duidelijk wie hij of zij voor zich heeft en met welk doel de inzage wordt gevorderd. Het is niet wenselijk de praktijk te belasten met onnodige formaliteiten. Dan zou sprake zijn van overregulering. De regering ziet niet in op welke wijze het overnemen van deze systematiek kan bijdragen aan een betere regeling van de uitgebreide identificatieplicht.

Anders dan deze leden veronderstellen, is het op basis van de regeling in het wetsvoorstel niet mogelijk dat de politie overgaat tot algemene identiteitscontroles zonder enige motivering van toepassing van de bevoegdheid. Voor uitoefening van de bevoegdheid dient altijd een concrete aanleiding te bestaan. Theoretisch bestaat de mogelijkheid dat in overleg met het openbaar ministerie besloten wordt tot een extra-inzet met betrekking tot de opsporing en vervolging van een bepaald strafbaar feit. Zo kan bij voorbeeld worden besloten tot verhoogde inzet in het belang van de verkeersveiligheid door het voeren van acties tegen dronken rijden of fietsen zonder verlichting. Acties ten behoeve van de handhaving van de uitgebreide identificatieplicht worden niet gehouden als doel op zich, maar kunnen onderdeel uitmaken van een breder handhavingsbeleid bij voorbeeld in het geval van een terroristische dreiging. Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel dat een algemene controlebevoegdheid in het leven wordt geroepen die op ieder moment zonder aanleiding kan worden uitgeoefend.

De regering acht het niet nodig dat dit onderdeel van de taakuitoefening van deze functionarissen afzonderlijk wordt geregistreerd. Datzelfde geldt ten aanzien van meer onderdelen van de taakuitoefening. Er is geen verplichting om van al hetgeen in het kader van de politietaak wordt verricht, schriftelijk melding te maken. Het verhogen van de administratieve belasting staat niet in verhouding tot het belang dat daarmee zou kunnen worden gediend en staat haaks op de breed gevoelde wens tot «meer blauw» en meer toezicht op straat.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waar het toevoegen van artikel 5:16a aan de Awb een uitbreiding geeft aan de bevoegdheid van de toezichthouder en waarom deze uitbreiding noodzakelijk wordt geacht. In het wetsvoorstel wordt aan de bepalingen van hoofdstuk vijf van de Awb artikel 5:16a toegevoegd, waarin de bevoegdheid wordt toegekend aan een toezichthouder om van personen inzage te vorderen van een identificatiebewijs. Alhoewel deze bevoegdheid, gelet op de in de Memorie van Toelichting aangehaalde uitspraak, ook afgeleid zou kunnen worden uit de bestaande formulering van artikel 5:17 Awb, heeft de regering gekozen voor het opnemen van een expliciete bevoegdheid tot het vorderen van inzage in een identificatiebewijs. De regering hecht namelijk grote waarde aan duidelijkheid omtrent wettelijke bepalingen, zeker daar waar het gaat om bepalingen die betrekking hebben op bevoegdheden die ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. In de huidige situatie is deze duidelijkheid onvoldoende. Het achterwege laten van een expliciete bevoegdheid voor toezichthouders tot het vorderen van een identificatiebewijs, daar waar deze in dit wetsvoorstel wel expliciet wordt toegekend aan politieambtenaren en bijzondere opsporingsambtenaren, zou kunnen leiden tot meer onduidelijkheid, hetgeen moet worden vermeden.

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of de bevoegdheid bij toezichthouders evenzeer begrensd is als bij de politie. De regering beantwoordt deze vraag bevestigend. Artikel 5:13 Awb legt het voor toezichts-

handelingen geldende evenredigheidsbeginsel vast. Dit beginsel strekt zich uit tot de toezichtsbevoegdheden die in hoofdstuk vijf van de Awb zijn neergelegd.

7. Sanctionering

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de relatie van dit wetsvoorstel met de mogelijke overbrenging van de handhaving van kleine criminaliteit van het strafrecht naar het bestuursrecht.

Voor het opleggen van een bestuurlijke boete voor kleine overtredingen is het van groot belang dat de desbetreffende ambtenaar, die is aangewezen om een bestuurlijke boete op te leggen, bevoegd is om inzage te vragen van het identificatiebewijs. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan een anonieme dader is anders weinig effectief. Aan de hand van het identificatiebewijs kunnen de naamsgegevens worden geverifieerd bij voorbeeld met behulp van raadpleging van de GBA, en kunnen de overige NAW-gegevens met zekerheid worden vastgesteld, hetgeen van groot belang is voor de vaststelling of de boete aan de juiste persoon is opgelegd.

De bedoeling is dat deze ambtenaar tevens aangewezen wordt als buitengewoon opsporingsambtenaar, zodat hij in ieder geval een proces-verbaal kan opmaken voor overtreding van het nieuwe artikel 447e Sr (niet voldoen aan de identificatieplicht). Nadere uitwerking van de relatie van dit wetsvoorstel met de mogelijke overbrenging van de handhaving van kleine ergernissen uit het strafrecht naar het bestuursrecht zal aan de orde komen bij de behandeling van het aangekondigde wetsvoorstel inzake de bestuurlijke boete voor deze feiten.

De leden van de VVD-fractie willen graag een garantie van de regering dat de aparte strafbaarstelling van het niet voldoen aan de identificatieplicht niet zo strikt zal worden gehandhaafd dat dat een doel op zich wordt. Een absolute garantie op dit terrein is niet te geven, maar het bestaande handhavingsniveau van de huidige identificatieplichten geeft ook geen grond voor de veronderstelling dat de inspanning met betrekking tot de uitgebreide identificatieplicht tot 100% zou moeten of kunnen worden verhoogd. Het huidige beleid van het openbaar ministerie is erop gericht om overtreding van de bestaande identificatieplichten als bijkomend bij de oorspronkelijke overtreding te behandelen. Toegezegd is reeds dat aan het College van procureurs-generaal tijdig zal worden verzocht een aangepaste aanwijzing voor te leggen aan de Minister van Justitie. Bij dit verzoek zullen tevens de overwegingen die leiden tot het onwenselijk oordelen van aparte identiteitscontroles die niet in het kader van een breder handhavingsbelang kunnen worden gevat, worden gevoegd. Voor het overige zal de bestaande praktijk ten dele worden voortgezet. Voor zover het tonen van een geldig identiteitsbewijs een voorwaarde is voor het verkrijgen van een dienst of een voorziening, zal daaraan niet kunnen worden voldaan indien het betrokken document niet beschikbaar is. Reden voor een aparte justitiële reactie naast het weigeren van de dienst of voorziening is niet aanwezig. Iets anders is indien men tijdens bepaalde controles, bij voorbeeld bij grote verkeerscontroles of controles op de werkplek tegen illegale tewerkstelling desgevorderd geen identiteitsbewijs kan tonen. Dan ligt het opmaken van proces-verbaal wel voor de hand.

De leden van de SP-fractie vinden de hoogte van de voorgestelde straf disproportioneel (geldboete van de tweede categorie). Deze leden zien eraan voorbij dat met de hoogte van de maximale straf die kan worden opgelegd niet gegeven is dat deze in de praktijk ook feitelijk wordt opgelegd. De meeste straffen bewegen zich ver onder het in de wettelijke strafbepaling aangegeven maximum; het thans geldende strafvorderings-

beleid neergelegd in de aanwijzing van het College van procureurs-generaal is van het accessoire karakter van de identificatieplichten doordrongen. In de memorie van toelichting is al opgemerkt dat het niet in de rede ligt om vreemdelingen die na de vaststelling dat zij geen legaal verblijf in Nederland houden nog voor hun uitzetting met een proces-verbaal te confronteren. Dit leidt evenmin tot de situatie dat niet legale burgers (de vragenstellers doelen waarschijnlijk op legale burgers) harder worden gestraft dan illegale inwoners. Ten aanzien van deze laatsten wordt immers een passender sanctie toegepast.

8. Uitvoering en toepassing

De leden van de CDA-fractie tonen zich bezorgd over de financiële consequenties van het wetsvoorstel voor de minimuminkomens en vragen naar de mogelijke gevolgen.

In het kader van de regeling van de uitgebreide identificatieplicht gaat het vooral om de effecten van het voorstel op de bestrijding van de criminaliteit en het bestrijden van overlast in de openbare ruimte. Dat er financiële gevolgen zijn voor een betrekkelijk klein onderdeel van degenen op wie de regelgeving van toepassing is, behoort bij de afweging ten principale over dit wetsvoorstel geen overwegende rol te spelen. Dit wetsvoorstel dient op zijn eigen merites te worden beoordeeld. De regering wil kan evenwel niet uitsluiten dat voor een beperkte groep van personen financiële gevolgen voelbaar zullen zijn. In individuele gevallen zullen mogelijke financiële problemen binnen de bestaande voorzieningen aan de orde kunnen komen. Overigens gaat het om een bedrag van € 28,73 per identiteitskaart.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de kosten van invoering van dit wetsvoorstel voor burgers. Burgers op wie de identificatieplicht van toepassing is en die niet in het bezit zijn van een paspoort, een Nederlandse identiteitskaart, een vreemdelingendocument als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000, of een rijbewijs, zullen een identiteitsbewijs als bedoeld in de voorgestelde wet moeten aanschaffen. Voor zover het betreft de Nederlandse reisdocumenten kan een eenmalige piek in aanvragen wordt verwacht van 440 000 documenten voor de leeftijdscategorie 14–65 jaar, en 286 000 voor personen van 65 jaar en ouder. De kosten van een Nederlandse identiteitskaart (het voor de burger goedkoopste alternatief) bedragen thans € 28,73. Niet aannemelijk is dat door de invoering van de voorgestelde regeling extra druk zal ontstaan op het aanvragen van een rijbewijs of een vreemdelingendocument, vooral ook omdat de aanvrager aan specifieke voorwaarden met betrekking tot zijn rijvaardigheid of zijn verblijfsstatus moet voldoen.

Ook de leden van de SP-fractie zijn beducht voor de kosten van aanschaf van een identiteitsbewijs en wijzen op de stijging van de kosten van het paspoort.

De vrees van deze leden delen wij niet. Overigens wijst de regering erop dat de rijksleges van een Nederlands reisdocument in april 2001 omlaag zijn gebracht naar een kostendekkend niveau waardoor het tarief bijna is gehalveerd. In dat verband zijn tevens de gemeenten aan een maximumtarief gebonden, waardoor deze verlaging ook doorwerkt in de totale kosten voor de burger.

De leden van de GroenLinksfractie bepleiten gratis verstrekking van een identiteitsbewijs. De regering neemt aan dat deze leden bekostiging van een dergelijke operatie uit de algemene middelen voor ogen hebben. Wij zien geen aanleiding voor gratis verstrekking, te meer niet omdat dan ongelijkheid zal ontstaan met de burgers die wel al eerder een reisdocument of een Nederlandse identiteitskaart tegen betaling hebben

aangeschaft. Dan zal vervolgens de vraag rijzen of er aanleiding bestaat tot compensatie van reeds door die burgers gemaakte kosten. Bij kosteloze verstrekking zullen de instanties die belast zijn met de uitgifte van identiteitsbewijzen extra worden belast. Zij zullen immers ook extra moeten nagaan of een aanvrager reeds over een identiteitsbewijs beschikt. Bij de invoering van de huidige wet op de identificatieplicht is evenmin overgegaan tot het gratis verstrekken van identiteitsbewijzen. Wel is destijds met betrekking tot de identiteitskaart een maximumtarief ingevoerd dat zoals hierboven vermeld in 2001 ook naar het paspoort is uitgebreid.

De leden van de fractie van D66 vragen of een nieuw identiteitsbewijs niet gratis bij de afgifte van een nieuw paspoort of rijbewijs kan worden verstrekt en welke kosten daaraan verbonden zijn. De regering wacht de resultaten van de evaluatie af, voordat een beslissing wordt genomen over de invoering van een nieuw identiteitsbewijs. Voor de vraag of zodanige verstrekking gratis kan plaatsvinden, verwijst zij naar het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een toelichting op het verschil in draagplicht en toonplicht. Het is juist, zoals deze leden constateren, dat deze in elkaars verlengde liggen. Niettemin acht de regering het passender om alleen het niet voldoen aan een verplichting die in concreto aan een betere handhaving kan bijdragen: namelijk het desgevorderd niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs, met een sanctie te bedreigen. Het niet voldoen aan een draagplicht kan slechts blijken indien men niet aan een vordering kan voldoen, maar het belang van een draagplicht in het algemeen behoeft geen afzonderlijke handhavingsinspanning.

9. Financiële paragraaf

De leden van de VVD-fractie benadrukken het belang van een goede voorlichting aan burgers en scholing voor de functionarissen die de uitgebreide identificatieplicht moeten toepassen. De regering onderschrijft dit belang. Daarom is ook bij de kosten van invoering rekening gehouden met de noodzakelijke aanvulling van scholing voor de politie die van de nieuwe bevoegdheid gebruik zal kunnen maken. Voorts is eveneens voorzien in een publiciteitscampagne die de burger moet wijzen op de gevolgen van de inwerkingtreding van de nieuwe wet, nadat deze door het parlement is aanvaard.

10. Artikelsgewijs

Artikel II

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de wijze waarop de handhaving na constatering van de overtreding van het nieuwe artikel 447e Sr in de praktijk zal worden uitgevoerd. In het bijzonder vragen zij zich af of met de houding van een meewerkende verdachte rekening kan worden gehouden. Zoals ook bij de invoering van de huidige identificatieplichten al is opgemerkt over de handhaving, zal de context waarin de overtreding wordt geconstateerd uiteraard meewegen bij de vraag of er proces-verbaal wordt opgemaakt of niet. Het voorbeeld dat destijds bij de identificatieplicht voor zwartrijders is gegeven is dat het optreden tegen een zestienjarige scholier die te kennen geeft dat openbaar vervoer gratis dient te zijn en die daarom uit principe geen geldig vervoersbewijs bezit anders zal zijn dan tegen een bejaarde dame die vergeten is haar strippenkaart af te stempelen en geen identiteitsbewijs bij zich draagt. In het geval van een terroristische dreiging kan het van belang

zijn om van alle aanwezigen in de buurt van een tunnel, een spoorbrug of een station de identiteit te controleren en van degenen die geen identiteitsbewijs bij zich hebben de identiteit alsnog op het politiebureau vast te stellen. Ook dan zal de houding van een dergelijke verdachte een rol spelen bij de vraag of een proces-verbaal wordt opgemaakt. Vraag is steeds welke bijdrage aan de handhaving in het algemeen wordt geleverd met een reactie op het niet voldoen van de identificatieplicht in relatie tot de taak, met de uitvoering waarvan de functionaris bezig is. Zo zal bij het aanvragen van een uitkering zonder dat een geldig identiteitsbewijs kan worden getoond als regel niet met een proces-verbaal worden gereageerd. De aanvraag zal dan niet in behandeling worden genomen voordat het identiteitsbewijs wordt getoond.

Ten slotte wijst de regering erop dat het hier gaat om strafbaarstelling als overtreding; daarin past niet het opnemen van subjectieve bestanddelen als opzettelijk of buiten zijn schuld. Een beroep op de algemene strafuitsluitingsgrond avas (afwezigheid van alle schuld) kan uiteraard in een voorkomend geval ook worden ingeroepen. Op een dergelijk verweer zal de rechter in het vonnis moeten reageren (artikel 358, derde lid Sv).

Artikel IX

De leden van de fractie van de ChristenUnie betwijfelen of artikel 151a Gemeentewet niet alsnog aanpassing behoeft.

De regering acht nodig noch wenselijk de totstandkoming van wetgeving te bevorderen die ertoe strekt dat de uitoefening van de in artikel 8a neergelegde bevoegdheid ter handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid wordt gebonden aan een ruimer criterium dan het thans in artikel 5:13 Awb en in artikel 8a neergelegde evenredigheidsbeginsel.

Zij acht zulks niet nodig, omdat bij gelegenheid van deze wetgeving is bevestigd dat uit de wetsgeschiedenis van de Wet identificatieplicht voor prostituees blijkt dat de toepassing van artikel 151a Gemeentewet niet is gebonden aan een specifieke clausulering. Het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs van een persoon (die betrokken is bij het geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling) is redelijkerwijs nodig voor de handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid, ook zonder het bestaan van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf, van minderjarigheid of anderszins handelen in strijd met de gemeentelijke prostitutievoorschriften. Dat de jurisprudentie van de rechter in eerste aanleg aan artikel 151a Gemeentewet een andere uitleg heeft gegeven doet niet af aan de uitdrukkelijke en niet mis te verstane bedoeling van de wetgever.

De regering acht zulks ook niet wenselijk, omdat het in artikel 5:13 Awb en artikel 8a neergelegde evenredigheidsbeginsel algemene gelding moet hebben. Aan die algemene gelding zou afbreuk worden gedaan, wanneer voor specifieke gevallen dit beginsel zou worden verruimd, bij voorbeeld door te bepalen dat de in artikel 8a neergelegde bevoegdheid ter uitoefening van het gemeentelijk prostitutiebeleid kan worden uitgeoefend, ongeacht het bestaan van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf, van minderjarigheid of anderszins handelen in strijd met de gemeentelijke prostitutievoorschriften.

Artikel XIX

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie hebben vragen over de reikwijdte van artikel 92 van de Wet personenvervoer. De fractieleden van de PvdA vroegen of de identificatieplicht in het openbaar vervoer, neergelegd in artikel 92 van de Wet personenvervoer 2000, beperkt is tot reizigers vanaf 12 jaar. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of artikel 92 niet beter kan blijven luiden zoals het thans is. Naar aanleiding van deze vragen wijzen wij er op dat de plicht tot

identificatie bij reizigers van 14 jaar en ouder op grond van dit wetsvoorstel voortvloeit uit artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht. Voor de reizigers beneden de leeftijd van 14 jaar is een aanvullende voorziening getroffen, door de aanpassing van artikel 92 van de Wet personenvervoer 2000. Het gaat daarbij om de categorie 12–13 jaar. De uitvoeringspraktijk laat zien dat het zwartrijden in belangrijke mate ook in deze categorie voorkomt.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner