

Vergaderjaar 1988–1989

19 757

## Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (Anonieme verdachte)

C

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 juli 1989

Bij Kabinetsmissive van 18 april 1989, no. 89.009461, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een nota van wijziging van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (Anonieme verdachte) met toelichting en memorie van antwoord.

1. Naar aanleiding van het voorgestelde derde lid van artikel 61 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) merkt de Raad van State op dat in het advies van Mr G. J. Wiarda wordt geconstateerd dat in verband met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de aantasting van het recht op «respect for private life» moet zijn «in accordance with the law» en dat de jurisprudentie voor de vervulling van de voorwaarde dat de oplegging van de verplichting moet kunnen worden beschouwd als «necessary in a democratic society» eist dat er sprake is van een «pressing social need». Of daaraan is voldaan beziet het Europese Hof in het algemeen met inachtneming van een aan de nationale wetgever of bestuurder te laten «margin of

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 september 1989

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw Kabinet van 18 april 1989, no. 89.009461, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovenvermelde nota van wijziging, met toelichting en memorie van antwoord, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 juli 1989, No. WO3.89.0190, moge ik U hierbij aanbieden.

1 en 2. Ik merk allereerst op dat mr Wiarda in zijn advies, zij het met enige aarzeling, heeft betoogd dat de plicht van een verdachte om zijn identiteitsgegevens te verstrekken niet behoort tot het domein van het persoonlijke leven waarmee buitenstaanders in beginsel niets te maken hebben (blz. 12). Anders gezegd: de identificatieplicht van een verdachte valt buiten het bereik van artikel 8, eerste lid, EVRM. Een zelfde conclusie dient te worden getrokken met betrekking tot de dwangmiddelen die er toe strekken om alsnog of op een andere wijze die identiteitsgegevens te verkrijgen. Ik heb deze stelling van mr Wiarda in de memorie van antwoord onderschreven. Voorzichtigheidshalve heb ik, evenals mr Wiarda, voorts nog onderzocht of het gewijzigde wetsvoorstel voldoet aan de eisen

appreciation». De Raad onderschrijft dit standpunt.

Hij dringt er dan ook op aan dat in de toelichting of in de bijgevoegde memorie van antwoord wordt aangegeven, zo mogelijk onder vermelding van aantallen en soorten gevallen, dat de problematiek van de verdachten die na staande- of aanhouding weigeren hun persoonsgegevens te verstrekken zo dringend en groot is dat de voorgestelde bepaling nodig is. Hetgeen thans in de memorie van antwoord hierover wordt opgemerkt is daartoe te vaag.

De Raad wijst er in dit verband op dat de voorgestelde bepaling uitsluitend betrekking heeft op overtredingen, nu de Hoge Raad in zijn arrest van 18 februari 1986, NJ 1986, 695, heeft vastgesteld dat een anonieme verdachte een verdachte zonder bekende woon- of verblijfplaats is, zodat ingeval van een door de verdachte gepleegd misdrijf, ingevolge artikel 67, tweede lid, onder 1e, WvSv, in verzekeringstelling mogelijk is.

2. In de memorie van antwoord (bladzijde 28) merkt de bewindsman op dat van een «pressing social need» sprake is vanwege het in een democratische rechtsstaat onaanvaardbare fenomeen dat verdachten zich aan een vervolging kunnen onttrekken door simpelweg te weigeren hun identiteit op een behoorlijke wijze bekend te maken.

Dit overtuigt de Raad niet zonder meer. Ten aanzien van een verdachte jegens wie, nadat deze ter zake van een of meer overtredingen is staande- of aangehouden, de verdenking rijst dat hij zich schuldig maakt aan schending van de artikelen 435, onder 4e of 435f van het Wetboek van Strafrecht (WvSr), zal indien hij niet in enig, de politie ten dienste staand, register is genoteerd en hij niet alsnog zijn juiste identiteitsgegevens bekend maakt, zijn ware identiteit, naar mag worden aangenomen, ook niet binnen de voorgestelde aanvullende periode van zes uren kunnen worden vastgesteld. Aldus krijgt die periode van zes uren mede het karakter van een pressiemiddel jegens de verdachte dan een noodzakelijke tijdsruimte om de ware identiteit te achterhalen. De Raad vraagt zich af of ten aanzien van dit, door de bewindsman als indirect aangeduide dwangmiddel (vergelijk bladzijde 13) wel een «pressing social need» kan worden aangenomen.

van artikel 8, tweede lid, EVRM. Het antwoord luidde bevestigend.

Gelet op de kritische opmerkingen van de Raad omtrent het in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens gestelde vereiste van een «pressing social need» ter zake van de invoering van het voorgestelde derde lid van artikel 61 Sv voor zover betrekking hebbend op verdachten die weigeren de gevraagde identiteitsgegevens te verstrekken, acht ik het gewenst nog eens kort uiteen te zetten waarom ik van oordeel ben dat genoemd artikellid aan dit vereiste voldoet.

(a) Ik acht het strijdig met de beginselen van een democratische rechtsstaat dat verdachten door te weigeren mee te werken aan een behoorlijke vaststelling van hun identiteit de opsporing zodanig kunnen bemoeilijken, dat een strafvervolging niet meer met succes kan worden ingesteld.

(b) Zij verkrijgen daarmee een niet te rechtvaardigen voorsprong op de verdachten die wel tot een dergelijke medewerking bereid zijn of wier identiteit op een andere wijze kan worden vastgesteld.

(c) Het rechtsgevoel van de burger wordt aangetast, indien mensen (al te gemakkelijk) hun gerechte straf kunnen ontlopen door in het geheel geen personalia op te geven.

(d) Niet valt in te zien waarom zou dienen te worden berust in een situatie, waarin voor wat betreft de identiteitsvaststelling van anonieme verdachten van misdrijven de bestaande dwangmiddelen als toereikend kunnen worden aangemerkt, terwijl dit niet kan worden gezegd voor wat betreft anonieme verdachten van overtredingen. Mede als gevolg van de reeds door de Raad vermelde interpretatie van artikel 67, eerste lid, onder 1<sup>o</sup>, Sv door de cassatierechter, kan een van misdrijf verdachte in het belang van het onderzoek, waaronder ook het onderzoek naar de identiteit van de verdachte moet worden gerekend, zes uren plus nog eens 4 x 24 uren zijn vrijheid worden benomen. In schril contrast hiermee staan de zes uren gedurende welke een verdachte ter zake van een overtreding met het oog op de vaststelling van zijn identiteit maximaal zijn vrijheid kan worden benomen. Dit verschil kan toch niet alleen worden verklaard door het onderscheid tussen de overtreding en het misdrijf.

Ik bestrijd de gedachte dat van een «pressing social need» enkel en

Voor het geval dat de identiteit van de verdachte wel met behulp van andere in de wet neergelegde bevoegdheden kan worden vastgesteld, is het de Raad niet duidelijk op grond waarvan nog aan de extra zes uren behoefte bestaat.

In de toelichting of de memorie van antwoord ware hierop in te gaan.

alleen sprake zou zijn, indien de politie meer en meer met anonieme verdachten zou worden geconfronteerd. Ook als het aantal anonieme verdachten ter zake van overtredingen gering zou zijn, kan een uitbreiding van de dwangmiddelen de toets aan dit vereiste doorstaan, indien er, zoals thans het geval is, sprake is van een disproportionaliteit tussen het dwangmiddelenarsenaal ten aanzien van verdachten ter zake van misdrijven en dat ten aanzien van verdachten ter zake van overtredingen.

Uit het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), getiteld «Ik zal eens even vragen naar zijn naam, Voor- en nadelen van een legitimatieplicht», 1989 (blz. 26), blijkt dat de «volharders» bij overtredingen de politie evenveel extra tijd kosten als de «volharders» bij misdrijven: ongeveer zes uren. De door toedoen van de in het wetsvoorstel geschapen ophouding ter identificatie gedurende zes uren geeft de politie net iets meer mogelijkheden om het verzet van de verdachte om zijn identiteit prijs te geven te doen eindigen. De ophouding ter identificatie fungeert in dat geval inderdaad als pressiemiddel, namelijk een middel om de verdachten ertoe te bewegen de gevraagde identiteitsgegevens te verstrekken. Dit pressiemiddel is evenwel in het voorstel aan bepaalde grenzen gebonden die rechtstreeks te maken hebben met de aard van het strafbare feit, ter zake waarvan een verdenking bestaat, te weten een overtreding. Vanwege het feit dat het om verdachten van een overtreding gaat, is de ophouding ter identificatie in het wetsvoorstel als een apart dwangmiddel opgenomen, is de toepassing van het dwangmiddel gekoppeld aan de identiteitsvaststelling, is voorts de bevoegdheid tot toepassing van het dwangmiddel in handen gegeven van de officier van justitie of hulpofficier en is de duur van dit dwangmiddel beperkt tot zes uren. De strafbaarstelling van de weigering om de gevraagde identiteitsgegevens te verstrekken brengt nog eens duidelijk tot uitdrukking dat een verdachte in dat geval een hem door de wet opgelegde verplichting niet nakomt. Door zijn medewerking aan de identiteitsvaststelling te verlenen, kan hij zelf een onmiddellijke invrijheidstelling bewerkstelligen.

De stelling van de Raad dat van een verdachte – jegens wie, nadat deze ter zake van een of meer overtredingen is staande- of aangehouden, de verdenking rijst dat hij zich schuldig maakt aan schending van de artikelen 435, onder 4<sup>o</sup>, of 435f Sr, indien hij niet in enig de politie ten dienste staand register is genoteerd en hij niet alsnog zijn juiste identiteitsgegevens bekend maakt – de ware identiteit waarschijnlijk ook niet binnen de voorgestelde aanvullende periode van zes uren zal kunnen worden vastgesteld, wordt niet door enig onderzoeksgegeven gefundeerd. Uit genoemd onderzoek van het WODC blijkt dat de tijd die ermee gemoeid is om verdachten ter zake van overtredingen ertoe te brengen hun identiteitsgegevens prijs te geven ongeveer zes uren bedraagt. De extra zes uren in het kader van de ophouding ter identificatie zijn nodig om het de «echte volharders» nog eens extra onaantrekkelijk te maken een weigerachtige houding te blijven innemen. Voorts mag niet worden vergeten dat ook het verhoor van de verdachte ter zake van het grondfeit de nodige tijd vergt. Ingrijpen van de wetgever is daarom nodig.

3. In de voorgestelde bepaling van artikel 61, derde lid, WvSv wordt de bevoegdheid om de verdachte nog eens zes uren op te houden beperkt door de voorwaarde dat dit alleen is toegestaan voor zover zulks voor de vaststelling van zijn identiteit noodzakelijk is.

De Raad neemt aan dat hiermee wordt bedoeld dat de verdere ophouding gerechtvaardigd is totdat ter zake van de overtreding van de artikelen 435, onder 4<sup>o</sup> dan wel 435f WvSr, een proces-verbaal is opgemaakt.

In de toelichting bij de nota van wijziging wordt verder gesteld dat de koppeling van de verlenging van de vrijheidsbeneming aan het doel van de identiteitsvaststelling er niet aan in de weg staat om, nadat de identiteit van de verdachte behoorlijk is vastgesteld en de identiteitsvaststelling zoveel tijd in beslag heeft genomen dat de politie nog niet aan het verhoor is toegekomen, eerst dit politieverhoor te beëindigen voordat de ophouding wordt beëindigd (bladzijde 5, onderste onvolledige alinea, bladzijde 6 bovenaan). De Raad is er niet van overtuigd dat de politie, nu het om overtredingen gaat, niet in staat zou zijn het

3. Na lezing van het advies van de Raad ben ik tot de conclusie gekomen dat de ophouding ter identificatie, en daarmee ook het politieverhoor, een einde behoort te nemen, zodra de identiteit van de verdachte eenmaal behoorlijk is vastgesteld. De door de Raad gewraakte zinsneden in de memorie van antwoord en in de toelichting bij de nota van wijziging zijn een uiting van mijn bezorgdheid omtrent de mogelijkheid dat de identiteitsvaststelling wel eens te zeer ten koste zou kunnen gaan van de voor het verhoor beschikbare tijd. Ik meende dat de politie zeer wel in staat zou kunnen worden geacht op een verantwoorde wijze om te gaan met de verlenging van de vrijheidsbeneming in die zin dat alleen de met de identiteitsvaststelling verloren gegane tijd tijdens de ophouding ter identificatie zou kunnen worden ingehaald. Bij nader inzien stel ik mij op het standpunt dat deze ruime interpretatie van het voorgestelde derde lid van artikel 61 Sv zich niet goed verdraagt met de tekst hiervan. Voorts realiseer ik me dat het feit dat de identiteitsvaststelling van de verdachte veel tijd in beslag neemt, nog niet hoeft te betekenen dat niet

verhoor ter zake daarvan binnen de zes uren genoemd in artikel 62, tweede lid, WvSv te hebben voltooid. Hieraan ware alsnog aandacht te besteden.

tegelijktijd de verdachte door de politie ter zake van het grondfeit kan worden verhoord. De omstandigheid dat het hier om verdachten ter zake van overtredingen gaat alsmede het ingrijpend karakter van de ophouding ter identificatie doen de balans doorslaan naar een onmiddellijke beëindiging van dat vrijheidsbenemende dwangmiddel, zodra de identiteit van de verdachte behoorlijk is vastgesteld. De door mij oorspronkelijk voorgestane interpretatie is ook moeilijk te rijmen met mijn voorstel om de ophouding ter identificatie als een apart dwangmiddel in de wet op te nemen en daaraan een afzonderlijk doel te verbinden, te weten de vaststelling van de identiteit van de verdachte. Het voorgaande brengt mede dat de politie van het begin af aan er rekening mee zal moeten houden dat het verhoor van de verdachte binnen de door artikel 61, tweede lid, Sv toegestane duur dient te worden afgesloten en alleen dan met het verhoren van de verdachte kan worden voortgegaan zolang zijn identiteit niet behoorlijk is vastgesteld. De toelichting bij de nota van wijziging en de memorie van antwoord zijn in overeenstemming met het vorenstaande aangepast.

4. In het tweede lid van artikel 61 WvSv wordt geregeld dat de tijd tussen middernacht en negen uur in de ochtend niet wordt meegerekend bij de maximale termijn van zes uren voor ophouding voor verhoor. Strikt genomen zal de uitsluiting van genoemde uren niet gelden bij de ophouding ter identificatie als geregeld in het voorgestelde derde lid van artikel 61 WvSv. Naar de Raad meent zal dit niet de bedoeling zijn. De genoemde periode ware derhalve ook in het voorgestelde derde lid uit te zonderen.

5. De Raad begrijpt uit de toelichting op het voorgestelde derde lid van artikel 61 dat de termijn van zes uren voor de ophouding ter identificatie aanvangt na afloop van de zes uren voor de ophouding voor verhoor als geregeld in het tweede lid van dat artikel. Deze aansluiting blijkt niet voldoende uit de voorgestelde bepaling. De Raad acht hier aanpassing van de tekst van het voorstel wenselijk.

6. Nu in artikel I, onder S, wordt voorgesteld om het weigeren door de verdachte om zijn identiteitsgegevens desgevraagd aan het

4 en 5. De adviezen van de Raad heb ik opgevolgd.

6. Zoals ik reeds in de memorie van antwoord heb gememoreerd, heeft de Hoge Raad meermalen beslist dat als «verhoor» in de zin

bevoegd gezag te verstrekken, strafbaar te stellen verdient het naar het oordeel van de Raad aanbeveling om in artikel 29, eerste lid, WvSv aan het slot toe te voegen: behoudens voor wat betreft de in artikel 52 genoemde vragen.

van artikel 29 Sv moet worden beschouwd «alle vragen aan een door een opsporingsambtenaar als verdachte aangemerkt persoon betreffende diens betrokkenheid bij een geconstateerd strafbaar feit» (zie HR 2 oktober 1979, N.J. 1980, 243 en HR 9 juni 1981, N.J. 1981, 584). Voorts kan nog worden gewezen op HR 7 oktober 1980, N.J. 1981, 61 en HR 6 januari 1981, N.J. 1981, 500. In laatstgenoemd arrest heeft de Hoge Raad uitdrukkelijk overwogen dat het door een opsporingsambtenaar krachtens artikel 52 Sv aan de verdachte vragen van zijn naam daartoe nog niet kan worden gerekend. Het ligt in de rede dat ook het door een opsporingsambtenaar krachtens artikel 52 Sv vragen naar andere identiteitsgegevens dan de naam geen deel uit maakt van een verhoor als bedoeld in artikel 29 Sv. De laatste volzin van het eerste lid van artikel 29 Sv, inhoudende dat de verdachte niet tot antwoorden verplicht is, dient gezien het vorenstaande aldus te worden verstaan dat deze plicht alleen rust op de verdachte die wordt «verhoord». De strafbaarstelling van de weigering van een verdachte, door het bevoegd gezag naar zijn identiteitsgegevens gevraagd, deze op te geven raakt het toepassingsgebied van artikel 29 Sv niet. Het voorgestelde artikel 435f Sr is een formeel delict. Door de enkele weigering van de verdachte om de gevraagde identiteitsgegevens te verstrekken is het delict voltooid. Een herhaling van de identiteitsvragen door het bevoegd gezag aan de verdachte zal, zo moet aangenomen worden, uitsluitend op het grondfeit betrekking hebben. Gelet op vornoemde, als vast aan te merken, jurisprudentie heb ik geen behoefte aan een aanvulling van artikel 52 Sv, zoals door de Raad voorgesteld.

7. In de toelichting bij de nota van wijziging treft de Raad geen beschouwingen aan met betrekking tot de deregulering. Daarin ware alsnog te voorzien.

8. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

7. In overeenstemming met het advies van de Raad heb ik in de toelichting bij de nota van wijziging enkele beschouwingen gewijd aan de deregulering.

8. Met de redactionele kanttekening van de Raad is rekening gehouden. Los van het advies van de Raad heb ik in de nota van wijziging en de daarbij behorende toelichting nog enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

De Raad van State kan er zich mede verenigen, dat de nota van wijziging met toelichting en memorie van antwoord wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
Veringa

Ik verzoek U mij machtiging te verlenen om de hierbij gevoegde, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde, nota van wijziging met toelichting en memorie van antwoord, een afschrift van het advies van de Raad van State, een afschrift van dit nader rapport en de oorspronkelijke tekst van de nota van wijziging met toelichting en memorie van antwoord, naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

**Redactionele kanttekening,  
behorende bij het advies no.  
W03.89.0190 van de Raad van  
State van 11 juli 1989.**

– In de voorgestelde tekst van artikel 435, onder 4<sup>o</sup>, van het Wetboek van Strafrecht ware «voornamen» te vervangen door «voornaam» en ware de puntkomma te vervangen door een punt.