

Vergaderjaar 1989-1990

19 757

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

Nr. 10

NADER VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 9 juli 1990

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de ingrijpende nota van wijziging heeft de vaste Commissie van Justitie¹ de behoefte om een nader voorlopig verslag uit te brengen over dit voorstel van wet.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden kennis genomen van de uitgebreide memorie van antwoord en nota van wijziging van 18 september 1989 nog ingediend tijdens de demissionaire periode van het Kabinet-Lubbers II en van de brief van de minister van Justitie, waarin deze blijkt geeft het onderhavige voorstel van wet over te nemen. Zij meenden dat vanwege de ingrijpende nota van wijziging, waar de Kamer blijkens het voorlopig verslag niet om gevraagd heeft, een nader voorlopig verslag de aangewezen weg van behandeling geacht moet worden. Zij betrokken daarbij in hun beschouwing de U.C.V. van 30 januari 1989 over de identificatieplicht en de betreffende passage in het Regeerakkoord C.D.A./P.v.d.A. die daaropvolgende tot stand gekomen is.

Zij onderstreepten de woorden van de burgemeester van Amsterdam drs. Ed van Thijn in een rede op 26 januari 1990 in de Grote Zaal van de Kunstenaarssociëteit Pulchri Studio in Den Haag (geciteerd naar de samenvatting in Binnenlands Bestuur van 2 februari 1990, blz.29): «Open grenzen betekent ook openheid van burgers. (...) Indien van goede waarborgen voorzien is een identificatieplicht een voortvloeisel van een open samenleving. Men moet bedenken dat privacy niet moet worden verward met volstreekte anonimiteit. Als we niet willen dat de overheid spoken ziet, moeten we ons ook niet als spoken gedragen». Deze woorden afkomstig van een voormalig minister van Binnenlandse Zaken uit P.v.d.A.-kring zagen de leden van de C.D.A.-fractie als een pleidooi voor invoering van een algemene identificatieplicht onder bepaalde omstandigheden.

De leden van C.D.A.-fractie verwezen tenslotte naar het C.D.A.verkiezingsprogramma 1989 'Verantwoord voortbouwen, Program van Aktie '89-'93, blz. 73, 1.5.4.» Het C.D.A. onderschrijft de wenselijkheid van de invoering van een beperkte identificatieplicht in bepaalde in de wet te omschrijven situaties.

Het voorgaande bracht de leden van de C.D.A.-fractie ertoe de nota van wijziging van 18 september 1989 met meer dan gewone belang-

¹ Samenstelling:

Leden: Haas Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V.A.M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Van Es (Groen Links), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Apeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Korthals Altes (VVD), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), M. Zijlstra (PvdA), M.M. van der Burg (PvdA).

Plv. Leden: Stemerding (PvdA), Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (SGP), Van den Burg (SGP), Koetje (CDA), Brouwer (Groen Links), Dijkstal (VVD), Koning (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Hermans (VVD), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Jurgens (PvdA).

stelling te bestuderen. De na datum van verschijnen van deze nota gepubliceerde literatuur en uitgebrachte schriftelijke commentaren waren hen daarbij behulpzaam geweest.

De leden van de C.D.A.-fractie achtten het van groot belang inzicht te krijgen in het wettelijk stelsel van de identificatieplicht in de overige landen van de Europese Gemeenschap. Zij vroegen de minister de Kamer daarvan een overzicht te verstrekken, rekening houdend met de ontwikkelingen in West-Europa van 1945. De reactie van de minister op deze vraag achtten zij van groot gewicht voor het invullen van binnenlandse maatregelen met het oog op Europa '92. Een geïsoleerde positie van Nederland in de Europese Gemeenschap vond de C.D.A.-fractie uit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding en binnenlands vreemdelingtoezicht onwenselijk.

De C.D.A.-fractie wenste inzicht te verkrijgen in de vraag of invoering van een identificatieplicht voor een verdachte te beschouwen valt als een «pressing social need» die de jurisprudentie op artikel 8 EVRM als voorwaarde stelt voor de geoorlooftheid van de aantasting van het recht op «respect for private life», dat in beginsel ook het verschaffen van personalia bevat.

Voort vroeg de C.D.A.-fractie of artikel 14, derde lid sub g van het Internationaal Verdrag inzake de Burgerlijke en Politieke rechten zich verzet tegen de in de nota van wijziging van 18 september 1989 voorgestelde regeling.

Beantwoording van beide vragen zou, naar het oordeel van de C.D.A.-fractie, de ruimte voor de nationale wetgever op het stuk van de identificatieplicht en het nieuw te introduceren dwangmiddel «ophouden ter identificatie» duidelijk moeten aangeven.

De C.D.A.-fractie wenste in het licht van bovenstaande vragen, los van het vraagstuk van de in het verleden bij de opsporingspraktijk bestaan hebbende behoefte met betrekking tot de anonieme verdachte maar met het oog op een Europa zonder binnengrenzen uitgaande van de Europese context voor de toekomst, voorsnog vast te houden aan het uitgangspunt neergelegd in het voorlopig verslag van 7 mei 1987 (blz. 1) dat het nemo tenetur beginsel (artikel 29 Sv.) met dit voorstel van wet niet geschonden wordt.

Met verbazing hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. kennis genomen van de wijzigingsvoorstellen op het wetsvoorstel. Zij constateerden dat, terwijl het oorspronkelijk wetsvoorstel door de rechtswetenschap en de meeste fracties in de Kamer kritisch was ontvangen, terwijl daarin geen sprake was van een identificatieplicht c.q. strafbaarheidsstelling van de weigering als verdachte persoonsgegevens te verstrekken, het gewijzigde wetsvoorstel juist wel kiest voor strafbaarheidsstelling van de verdachte die zijn of haar identiteit niet bekend maakt. Zij achtten dit om meerdere redenen hoogst opmerkelijk.

In de eerste plaats verwezen zij op het feit dat deze strafbaarheidsstelling nu niet bepaald tegemoet komt aan de hierboven gememoreerde kritiek. In de tweede plaats werd een strafbaarheidsstelling in het oorspronkelijke ontwerp nog expliciet afgewezen, dit met het oog op de gedachte dat dit geen oplossing zou bieden en in strijd zou zijn met het streven, voorzichtigheid te betrachten bij het introduceren van nieuwe strafbepalingen. In de derde plaats werd in de notitie Identificatieplicht van juni 1988 op blz. 16 nog expliciet door de minister van Justitie gesteld: «Het zonder meer strafbaar stellen van de weigering van de verdachte zijn personalia bekend te maken, kan daarom naar mijn oordeel niet leiden tot een werkelijke verbetering van de doelmatigheid bij de opsporing van strafbare feiten». Zowel vanwege deze doelmatigheidsaspecten als vanwege argumenten ontleend aan het systeem van

het strafprocesrecht, twijfelden deze leden aan de juistheid van de gememoreerde ommezwaai.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken hun waardering uit over het feit dat de memorie van antwoord uitvoeriger dan de summiere memorie van toelichting ingaat op de achtergronden van het wetsvoorstel. Ook meenden zij dat het gewijzigde voorstel in wetstechnische zin een verbetering was ten opzichte van het wat slordig geredigeerde oorspronkelijk ontwerp. De limitatieve opsomming in de wet van eventueel te nemen identificatiemaatregelen en de erkenning dat, als een verlengde vrijheidsbeperking in verband met identiteitsvaststelling noodzakelijk wordt geacht, deze vorm van vrijheidsbeneming een eigen wettelijke grondslag behoort te krijgen, zoals door Van Veen in zijn in de memorie van antwoord aangehaalde beschouwing in RM Themis is benadrukt, zijn in dat opzicht verbeteringen, zo meenden de aan het woord zijnde leden.

Dit nam, aldus deze leden, echter nog niet weg dat er nog steeds, ja zelfs in versterkte mate, haken en ogen zitten aan het voorstel. Uit de memorie van antwoord blijkt dat het probleem van de anonieme verdachte in kwantitatieve zin gelukkig minder ernstig is dan eigenlijk verwacht. Dit gegeven is relevant, gelet op de voorwaarde die mr. Wiarda aan een identificatieplicht voor verdachten verbindt, namelijk dat door de toeneming van het aantal gevallen waarin verdachten weigeren hun persoonsgegevens te verstrekken de problematiek van de anonieme verdachte zo groot is geworden, dat daarom een dergelijke maatregel nodig is. Pas dan kan er gesproken worden van een «pressing social need» welke noodzakelijk is in het kader van het EVRM. De memorie van antwoord neemt afstand van deze kwantitatieve benadering door te stellen dat de «pressing social need» gelegen is in de gedachte dat het strijdig is met de beginselen van de democratische rechtsstaat dat verdachten door valse personalia te verschaffen of door te weigeren mee te werken aan een behoorlijke vaststelling van hun identiteit de opsporing zodanig kunnen bemoeilijken, dat een strafvervolgning niet meer met succes kan worden ingesteld. De leden van de fractie van de P.v.d.A. onderschreven dat gedragingen van verdachten in bovengenoemde zin irritant kunnen zijn, en in het geval van verstrekking van valse gegevens in ieder geval ook verwerpelijk. Hieruit volgde voor deze leden echter niet noodzakelijk instemming met de gekozen weg.

In de eerste plaats wezen zij erop dat het reeds thans verboden is een valse naam op te geven. Afgezien van het uitbreiden van deze regel in die zin, dat het ook verboden zal worden overige persoonsgegevens valselijk op te geven - een voorstel waarmee de leden van de fractie van de P.v.d.A. konden instemmen -, en afgezien van de mogelijkheid de vrijheidsbeneming te verlengen, verandert er voor deze verdachten in het wetsvoorstel dan ook niet veel. Zij meenden dat het opgeven van valse persoonsgegevens, bijvoorbeeld bij geconstateerd zwartrijden in het openbaar vervoer, veel vaker voorkomt dan het in het geheel niet opgeven van gegevens. Echter, juist voor verdachte die weigert persoonsgegevens op te geven (iets dat bij overtredingen naar verluidt zo'n 100 keer per jaar voorkomt), een andere categorie derhalve, wordt in het gewijzigde voorstel een strikter strafrechtelijk regime voorgesteld dan nu voor deze categorie bestaat. Het weigeren wordt immers strafbaar gesteld.

Vervolgens twijfelden deze leden ernstig aan de effectiviteit van deze bepaling. Zij meenden hierin bepaald niet alleen te staan en wezen bijvoorbeeld op het gestelde in de Notitie Identificatieplicht. Conform het gestelde in de memorie van toelichting meenden deze leden dat uiterste terughoudendheid moet worden betracht bij het introduceren van nieuwe strafbepalingen waarvan op voorhand kan worden gezegd dat de praktische betekenis gering is. Het in relatieve zin kwantitatief beperkte

probleem dat voortvloeit uit gebrek aan (juiste) persoonsgegevens is vooral gelegen in de sfeer van de strafexecutie. Juist aan dat probleem komt strafbaarstelling van het weigeren van verstrekking van persoonsgegevens niet tegemoet.

De aan het woord zijnde leden merkten hierbij op dat dit probleem bij misdrijven aanzienlijk minder groot is, daar verdachten ex artikel 67 Sv jo 62, derde lid Sv tijdens de fase van de in verzekeringstelling kunnen worden onderworpen aan maatregelen ter identificatie. Mede gelet op het arrest van de Hoge Raad d.d. 18 februari 1986, NJ 1986 no. 695, biedt dit aan de autoriteiten mogelijkheden adequaat te reageren. Ook in de sfeer van de overtredingen staan de autoriteiten niet geheel met lege handen. Ten aanzien van het misbruik van het openbaar vervoer, waar het probleem wellicht het meest nijpend is, kan een adequate controle enerzijds en een actief gebruik van de reeds bestaande mogelijkheid tot ophouding voor verhoor anderzijds, in praktische zin meer betekenen dan een strafbaarheidsstelling zoals voorgesteld, zo zeiden de leden van de fractie van de P.v.d.A.. De minister lijkt hier zelf op blz. 15 van de memorie van antwoord ook van overtuigd te zijn door een verband te leggen tussen het zwartrijden en het niet meer aanwezig zijn van conducteurs. De strafbaarstelling zoals voorgesteld wordt vooral verdedigd met het oog op het belang van een heldere normstelling, waarbij verwezen wordt naar de eisen die artikel 8 EVRM stelt. De aan het woord zijnde leden begrepen dit niet goed. De thans bestaande drietrappige strafbaarheidsstelling van verstrekking van valse gegevens, het niet verplicht zijn gegevens te verstrekken, en het kunnen worden opgehouden voor verhoor – kwam hen in dit opzicht minder problematisch voor dan het voorstel zoals het thans luidt. Ook wanneer erkend wordt dat het beginsel dat een verdachte niet gedwongen kan worden mee te werken aan zijn eigen veroordeling niet ten volle ten grondslag ligt aan het systeem van ons strafrecht, dan nog roept de strafbaarstelling zoals voorgesteld vragen op, bij voorbeeld in het licht van artikel 29 Sv en artikel 14, derde lid onder g van het BUPO-verdrag. Het in de memorie van antwoord regelmatig met instemming aangehaalde commentaar van Van Veen wijst daar ook expliciet op. Ook J.R. Blad besteedt hier aandacht aan in zijn commentaar in *Delikt en Delinkwent* van januari van dit jaar. Door de strafbaarstelling kan niet langer worden volgehouden, zo meenden deze leden, dat het vragen naar de persoonsgegevens een louter administratieve handeling is, waarmee onduidelijkheid ten opzichte van artikel 29 Sv ontstaat. Het nemo tenetur-beginsel als grondslag van het strafprocessysteem kan inderdaad wel genuanceerd worden, dat neemt niet weg dat aan inbreuken op dat beginsel zeer hoge eisen mogen worden gesteld.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden te moeten concluderen dat zowel doelmatigheids- en rechtmatigheidsaspecten ertoe zouden moeten leiden dat de strafbaarstelling van het niet opgeven van persoonsgegevens heroverwogen dient te worden.

Het afwijzen van de strafbaarstelling van de anonieme verdachte laat onverlet dat een standpunt moet worden ingenomen met betrekking tot de voorstellen betreffende de identificatiemaatregelen en het bevel tot ophouding ter identificatie. De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden instemmen met de gedachte dat opsporingsorganen de bevoegdheid dienen te krijgen de verdachte aan identificatiemaatregelen te onderwerpen indien zulks voor de vaststelling van de identiteit noodzakelijk is, zowel ten aanzien van verdachten van het opgeven van valse gegevens als van weigerachtige verdachten. Het voorgestelde artikel 61a Sv bevat in dit licht ook verbeteringen ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp, zo meenden deze leden, Zij namen met instemming kennis van de beleidslijn die de vergadering van Procureurs-

Generaal heeft vastgesteld ter zake van het handelen van het Openbaar Ministerie ten aanzien van anonieme verdachten.

Wel vroegen zij of het niet wenselijk is deze gedragslijnen wettelijke basis te verlenen. Enige aarzeling bestond bij deze leden nog over het voorstel inzake de ophouding ter identificatie. Enerzijds leek het hen niet onmogelijk dat de ophoudingstermijn van 6 uur, bij voorbeeld bij massale overtredingen, onvoldoende is om zowel tot verhoor als identificatiemaatregelen te komen. Een nadere ophouding ter identificatie ligt dan ook in de rede. Het wijzigingsvoorstel bevat in de artikelen 61, derde lid en volgende veel verbeteringen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Zo biedt het meer waarborgen dat deze verlenging niet als «verdachte-pest» zal worden gebruikt en maakt het duidelijk dat het een ander doel heeft dan de ophouding tot verhoor. Ook de aanpassing van de memorie van antwoord en de toelichting naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State werd door deze leden gewaardeerd. Aan de andere kant meldt de memorie van antwoord expliciet dat hierbij mede wordt gepoogd extra pressie uit te oefenen op de verdachte, alsnog zijn identiteit prijs te geven. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen hoe zich dit verhoudt met de gedachte achter de vrijheidsbenemende dwangmiddelen om te dienen tot het aan de dag brengen van de waarheid, maar niet om verklaringen van de verdachte los te krijgen. Zij vroegen de minister op dit punt om een nadere beschouwing.

De leden van de V.V.D.-fractie dankten de regering voor de uitvoerige memorie van antwoord. Dit staat, zo stelden zij vast, in schril contrast tot de korte memorie van toelichting. Deze leden waren verheugd, dat de regering inzag dat deze over een zo belangrijk onderwerp te summier was. Zij merkten op, dat de uitgebreidheid mede veroorzaakt was door de wijzigingen die bij nota van wijziging zijn voorgesteld. De belangrijkste is, dat een verdachte strafbaar wordt indien hij zijn identiteitsgegevens weigert op te geven.

De leden van de V.V.D.-fractie waren van oordeel, dat een zodanige wettelijke bepaling niet in strijd zou zijn met de Grondwet dan wel internationale verdragen. Zij stelden vast, dat in vele ons omringende landen er zelfs een identificatieplicht was. Dat een zodanige verplichting evenmin in strijd is met internationale verdragen verbaasde hen derhalve evenmin. De vraag was voor hen evenwel of deze wettelijke bepaling noodzakelijk is. In dit verband stelden zij vast, dat in het verleden daaraan kennelijk weinig behoefte heeft bestaan. Aangezien hier toch sprake is van een principiële wijziging hadden zij de noodzaak daartoe met cijfers aangetoond willen zien.

De leden van de V.V.D.-fractie meenden, dat de verlenging van de termijn van 6 uur tot 12 uur toch wel het karakter van straf heeft en zij bleven daarom aarzelingen houden of dit in overeenstemming is te achten met internationale verdragen. Zij wezen erop dat op deze wijze bij een geringe overtreding verdachten 21 uur zouden kunnen worden opgehouden voor verhoor aangezien de periode van 12 uur 's nachts tot 9 uur 's ochtends niet meetelt. Gezien de werkdruk bij de politie is de kans niet louter denkbeeldig, dat te snel tot een verlenging van de termijn van 6 uur wordt overgegaan. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of een dergelijke reactie wellicht niet wat overtrokken was. Dientengevolge zou de verhouding tussen vergrijp en gevolg uit het oog worden verloren.

Zij wezen erop, dat mede door de ingewikkelde regelgeving burgers regelmatig overtredingen maken. In de praktijk komt het erop neer, dat iedere burger op grond van dit wetsvoorstel telkens als daarnaar gevraagd wordt zijn personalia zal moeten prijsgeven. Dit kan uit het oogpunt van opsporing en vervolging wenselijk zijn doch kan voor de

burger als inbreuk op de privacy worden ervaren, temeer daar een bijkomend aspect is, dat de voorgestelde strafbepaling strafvorderlijke gevolgen heeft, zoals het recht van de opsporingsambtenaren de verdachte aan zijn kleding te onderzoeken. De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat controle op rechtmatigheid van handelen bij deze situatie niet of nauwelijks mogelijk is.

De leden van de fractie van D66 hadden kennis genomen van de memorie van antwoord en de bij nota van wijziging in het wetsvoorstel aangebrachte ingrijpende veranderingen. Het moest deze leden van het hart, dat de nadere motivering in de memorie van antwoord hun twijfel aan de opportuniteit van het wetsvoorstel eerder had versterkt dan weggenomen. Zij doelden daarbij vooral op de passages, waarin de memorie van antwoord als het ware overschakelt van een kwantitatieve naar een kwalitatieve motivering van de noodzaak van het wetsvoorstel. Immers, nadat is toegegeven dat uit de onderzoeken van Naeyé en het WODC niet is gebleken dat het verschijnsel van de anonieme verdachte kwantitatief van een onrustbarende omvang is, wordt de voornaamste redengeving van het wetsvoorstel «ik acht het strijdig met de beginselen van een democratische rechtstaat dat verdachten door te weigeren mee te werken aan een behoorlijke vaststelling dat een strafvervolgning niet meer met succes kan worden ingesteld». Op zich kan met die stelling worden ingestemd doch genoemd belang moet worden afgewogen tegen de zwaarte van de middelen die in het onderhavige wetsvoorstel worden geïntroduceerd, zoals het dwangmiddel van het ophouden ter identificatie. Die afweging wordt des te moeilijker, nu duidelijk is dat de noodzaak van introductie van het nieuwe instrumentarium in feite slechts is beperkt tot een beperkte categorie van niet zeer zware overtredingen: massale ordeverstoringen en zwartrijden in de tram. De leden van de fractie van D66 vroegen de minister of hij nog nadere argumenten had om in die afweging de balans ten gunste van het wetsvoorstel te doen doorslaan.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van de uitvoerige beschouwing over het advies van wijlen mr. Wiarda over de identificatieplicht. Begrepen zij het goed, dan moet die beschouwing worden gezien als een obiter dictum, nu de minister immers de discussie over het onderhavige wetsvoorstel wil voeren aan de hand van argumenten ontleend aan de strafvordering, en dus los wil zien van een algemene identificatieplicht. Deze leden konden op zich met de loskoppeling van de beide discussies instemmen, onder de uitdrukkelijke kanttekening dat hun beoordeling van het huidige wetsvoorstel dan ook op geen enkele wijze vooruitloopt op een later te geven oordeel over de wenselijkheid van een identificatieplicht. Toch zijn er, zo meenden deze leden, raakpunten tussen beide onderwerpen. Zo vroegen zij, op welke wijze de verdenking kan ontstaan van overtreding van het voorgestelde artikel 435 onder 4 Sr. Bestaat niet het risico dat iemand die, verdacht van een overtreding, naam en adres opgeeft zeer snel zal worden verdacht van het opgeven van valse identiteitsgegevens (genoemde leden zouden gelet op het eerste hoofdstuk van de memorie van toelichting niet meer durven om een verkeerde terminologie te gebruiken!) als hij niet in staat is om die gegevens door enigerlei identiteitsbewijs te staven? Is aan te geven hoe, en in welke gevallen, op grond van het huidige artikel 435 onder 4 Sr verdenking rijst van overtreding? In dit verband rees bij genoemde leden ook de vraag wat rechtens is als blijkt dat iemand, die onder verdenking van overtreding van het voorgestelde artikel 435 onder 4 Sr is opgehouden ter identificatie, blijkt wel degelijk zijn juiste identiteitsgegevens te hebben verstrekt. Moet het ophouden ter identificatie in dat geval geacht worden onrechtmatig te zijn geweest?

Met betrekking tot het thans voorgestelde artikel 435f Sr vroegen de leden van de fractie van D66 het volgende. Uit de memorie van antwoord blijkt dat genoemde strafbepaling in feite niet wordt ingevoerd om iemand terzake te vervolgen, doch vrijwel uitsluitend om strafvordelijke bevoegdheden te creëren: niet alleen wordt het toepassen van dwangmiddelen ter identificatie mogelijk, maar bovendien, zo voegt de memorie daar blijmoedig aan toe, is een nuttige implicatie dat de verdachte nu door iedere opsporingsambtenaar aan zijn kleding kan worden onderzocht. Staat de introductie van een strafbepaling met als enige of voornaamste reden dat daarop strafvorderlijke bevoegdheden kunnen worden gebaseerd, niet op gespannen voet met de beginselen van ons strafrecht, zo vroegen deze leden. Zijn er op dit punt precedents in het Wetboek van Strafrecht?

Een belangrijke vraag bleef voor de leden van de fractie van D66 of het dwangmiddel van ophouding ter identificatie niet zal gaan werken als een zelfstandige sanctie in handen van de politie. In de memorie van toelichting wordt aan die gedachte enig voedsel gegeven als wordt gesteld (blz. 31): «Het is zeer wel mogelijk dat het openbaar ministerie beslist dat ten aanzien van een anonieme verdachte van een overtreding de geringe ernst daarvan een strafvervolgning niet rechtvaardigt. Zulks zal temeer gelden, als er sprake is geweest van vrijheidsbeneming».

Hoe moet nu worden geoordeeld, zo vroegen deze leden, indien de politie, na een verdachte te hebben opgehouden ter identificatie, besluit om de zaak, gezien de geringe ernst daarvan, in het geheel niet door te zenden naar de Officier van Justitie, en al evenmin een politietransactie aan te bieden? Moet het ophouden ter identificatie in dat geval geacht worden onrechtmatig te zijn geweest, nu de politie de ernst van feit immers tevoren reeds kende?

De leden van de fractie van D66 vroegen een nadere toelichting op de vraag of de procedure tot ophouding ter identificatie als omschreven in het voorgestelde artikel 61 Sv niet zal leiden tot een verzwaring van de werkdruk van de politie.

Met betrekking tot de legitimatievraag rond het wetsontwerp zouden de leden van de fractie van D66 graag de mening vernemen van de minister omtrent de volgende stelling in het commentaar van de Orde van Advocaten: «Volgens vaste jurisprudentie is de vraag naar personalia niet aan te merken als een verhoor. Dat wordt echter anders indien de weigering zich te identificeren een zelfstandig strafbaar feit wordt. Met het niet noemen van personalia worden dan immers tegelijkertijd de bestanddelen van het delikt vervuld».

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord.

Deze leden waren erkentelijk voor de uitvoerige informatieve uiteenzetting omtrent de identificatieplicht, eventueel vergezeld van een algemene of beperkte legitimatieplicht. Zij gaven echter te kennen in het geheel geen behoefte te hebben aan een algemene identificatie-/legitimatieplicht. Zij achtten het dan ook juist dat het (gewijzigde) wetsvoorstel geen regels bevat omtrent identiteitsbewijzen waarmee de verdachte aan zijn identificatieplicht kan voldoen. Zij vroegen of de regering de invoering van een algemene legitimatieplicht (nog) overweegt.

Opnieuw hadden deze leden geconstateerd dat de toelichting op het gewijzigde wetsvoorstel weinig concrete gegevens bevat wat betreft het kwantitatieve aspect van het probleem van de anonieme verdachte. Zij noteerden dat de minister toegeeft dat het verschijnsel «anonieme verdachte» kwantitatief een minder groot probleem vormt dan hij aanvankelijk had aangenomen. Voorzover uit de memorie valt op te

maken doet het verschijnsel zich vooral voor bij min of meer grootschalige ordeverstoringen en bij het rijden zonder geldig plaatsbewijs in openbaar vervoer. De leden van de S.G.P.-fractie hadden zeer grote twijfels of een principieel-juridisch ingrijpend wetsvoorstel als het onderhavige het geëigende antwoord is op het reizen zonder geldig plaatsbewijs. Zij gingen er van uit dat ook de regering erkent dat dit euvel – en met de omvang ervan – veroorzaakt wordt door onvoldoende toezicht. Zij vroegen dan ook of de bestrijding van dit euvel niet in overwegende mate gezocht moet worden in het herstel van een goede controle en niet primair op de mogelijkheid om verdachten in dit opzicht strafrechtelijk te vervolgen. Hieraan verbonden zij de vraag of langs de weg van (het herstel van) toereikende controle niet een aanmerkelijke preventieve vermindering van het probleem kan worden bereikt.

Uit de memorie van antwoord voorkomende reactie op de opmerking van de leden van de S.G.P.-fractie omtrent het toenemende verschijnsel van anonimiteit in diverse facetten van de strafrechtspleging, hadden deze leden afgeleid dat de regering van oordeel is dat er geen reden voor verontrusting bestaat. Deze leden waren het in beginsel eens met de stelling van de minister dat het strijdig is 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 strafvervolgning niet meer met succes kan worden ingesteld. Zij achtten het onbevredigend voor het rechtsgevoel, indien mensen (al te gemakkelijk) hun gerechte straf kunnen ontlopen door het opgeven van een valse naam of door in het geheel geen personalia op te geven. Een inbreuk op fundamentele rechten van de verdachte achtten zij alleen gerechtvaardigd indien zwaarwegende maatschappelijke belangen daartoe noodzaakten. Daarbij noteerden zij tevens dat de memorie van antwoord erkent dat ook na wetswijziging de principieel zwijgende verdachten zich eventueel aan een strafrechtelijke veroordeling kunnen (blijven) onttrekken en dat garantie voor het doorbreken van de anonimiteit niet bestaat.

Wat betreft de legitimiteit van het gewijzigde wetsvoorstel waren de leden van de S.G.P.-fractie de mening toegedaan dat deze, door eerder genoemd uitgangspunt wat betreft de (on)mogelijkheid om zich als verdachte aan strafvervolgning te onttrekken, bepaald wordt door de weging van het in geding zijnde (zwaarwegende) maatschappelijke belang, waarbij de kwantiteit van de problematiek van het verschijnsel van de anonieme verdachte in aanmerking dient te worden genomen. Zij vroegen of de regering deze benadering tot de hare kon maken en of in dat verband niet tevens dient mee te wegen welke mogelijkheden politie en justitie door bestaande wetgeving en vigerende jurisprudentie worden geboden (o.a. HR 18 febr. 1986 NJ 1986, 695). Daaraan verbonden zij de vraag of, nu de bestaande mogelijkheden tot dagvaarding van een anonieme verdachte in de praktijk ruim zijn (dagvaarding op foto, vingerafdruk etc.), de invoering van een (deels) nieuwe strafbepaling door maatschappelijke noodzaak kan worden gerechtvaardigd of eerder geïndiceerd wordt door rechtsstatelijk-constitutionele overwegingen sec. Hierbij namen deze leden in aanmerking dat het in die gevallen, waarin geen in verzekeringstelling mogelijk is, vrijwel steeds gevallen van heterdaad, waarbij de verdachte naar het bureau mag worden overgebracht om gegevens, die dagvaarding mogelijk maken, te verkrijgen.

De leden van de S.G.P.-fractie konden niet begrijpen hoe in de memorie van antwoord staande kan worden gehouden dat het in het gewijzigde wetsvoorstel gaat om de strekking van identiteitsgegevens en niet om gegevens die tot de bewijslevering kunnen bijdragen, nu de weigering om personalia te verstrekken tot een zelfstandig strafbaar feit is «gepromoveerd». Zij vroegen wat in deze het verschil is tussen de voorgestelde nieuwe strafbepaling en de reeds bestaande strafbepaling

terzake van het opgeven van valse personalia. Tevens vroegen zij om een argumentatie die verklaart waarom bij de voorgestelde strafbepaling de cautieplicht niet zou werken.

Evenmin begrepen deze leden hoe in de memorie van antwoord gesteld kan worden dat de tijd die voor het verhoor van de verdachte is toegelaten niet ten koste mag gaan van de tijd die de politie nodig heeft voor identiteitsvaststelling. Nu de weigering om personalia te verstrekken als een afzonderlijk strafbaar feit wordt bestempeld, zouden deze leden een argumentatie op prijs stellen waarom niet moet worden uitgegaan van de (ene) wettelijke maximum-termijn (zes uur) voor ophouding voor verhoor. Moet, zo vroegen deze leden, niet aangenomen worden dat nu sprake is van een afzonderlijk strafbaar feit de vraag naar de personalia behoort tot de vragen betreffende het strafbare feit, zodat ten deze een beroep door de wetgever op HR 28 juni 1977, NJ 1978, 115 niet meer mogelijk is.

De leden van de S.G.P.-fractie stelden de vraag of in de voorgestelde tekst van de artikelen 435, onder 4^o en 435f bewust is afgezien van het opnemen van het adres als te verstrekken identificatiegegevens en, zo ja, welke overwegingen aan dat besluit ten grondslag liggen. Zij vroegen in dit verband voorts of het niet opnemen van het adres ertoe leidt dat de verdachte moeilijk traceerbaar zal blijven.

De leden van de G.P.V.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het gewijzigd voorstel van wet terzake van de anonieme verdachte.

Zoals zij al in het voorlopig verslag tot uitdrukking hadden gebracht erkenden deze leden dat er aanleiding tot wetswijziging bestaat. Dat de bewindsman daarbij nu voor een andere motivering heeft gekozen had in dit standpunt geen verandering gebracht. Deze leden waren bij hun standpuntbepaling ter zake toch al min of meer uitgegaan van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Het bezwaar dat zij tegen het oorspronkelijke voorstel hadden betref met name de introductie van een strafvorderlijk dwangmiddel dat in vrij sterke mate het karakter had van een gewone strafbepaling, hetgeen spanning had opgeleverd met artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. Zij hadden daarop de suggestie gedaan een weigering van het verschaffen van persoonsgegevens op de zelfde voet strafbaar te stellen als het opgeven van valse personalia en om van het niet voldoen aan een vordering tot het bekend maken van personalia een overtreding te maken die een specialis is van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Met instemming hadden de leden van de G.P.V.-fractie dan ook geconstateerd dat de bewindsman in het gewijzigd voorstel van wet voor deze optie heeft gekozen.

Desondanks hadden deze leden nog een aantal vragen. In de eerste plaats vroegen zij of de bewindsman er volledig van overtuigd is dat de identificatieplicht voor verdachten niet strijdig is met artikel 8 van het EVRM. Zij wezen daarbij met name op de twijfel daaromtrent bij de Raad van State alsmede ook bij mr. Wiarda. Beide wijzen erop dat er om te kunnen spreken van een «pressing social need» sprake moet zijn van een aanzienlijke toeneming van het aantal gevallen waarin verdachten weigeren hun persoonsgegevens te verstrekken. Weliswaar bestrijdt de bewindsman deze gedachte, maar zo vroegen deze leden, wordt hij daartoe eigenlijk ook niet gedwongen gezien het feit dat het juist problematisch is gebleken een dergelijke toename hard te maken.

Vervolgens plaatsten de leden van de G.P.V.-fractie een vraagteken achter de introductie van een nieuw vrijheidsbenemend dwangmiddel. Zij hadden de indruk gekregen dat de functie van dit middel met name gezocht moest worden in de uitoefening van pressie. Is hier niet sprake van strijdigheid met de geldende opvatting van dwangmiddelen als feitelijke bevoegdheden, waarvan de uitoefening wel door de verdachte moet

worden geduld, maar niet als pressiemiddel op de verdachte mogen worden uitgeoefend? Hoe verhoudt zich dit bijvoorbeeld tot de grond voor voorlopige hechtenis waarvoor geldt dat zij in redelijkheid noodzakelijk is voor het anders dan door de verklaringen van de verdachte aan de dag te brengen van de waarheid en uitdrukkelijk niet om een verklaring af te dwingen? De bij deze leden gevestigde indruk vloeide onder andere voort uit de twijfel die bij hen heerste ten aanzien van de functionaliteit van de extra beschikbare zes uur voor ophouding ter identificatie. Deze tijd zal toch met name van toepassing zijn op de «echte volharders». Juist ten aanzien van deze «echte volharders» merkt de bewindsman in het nader rapport op dat de extra zes uren nodig zijn om het hun extra onaantrekkelijk te maken een weigerachtige houding in te nemen. De leden van de G.P.V.-fractie vroegen bovendien in hoeverre bij de vaststelling van de tijdsduur van het identificatieonderzoek bij volharders rekening was gehouden met de allicht positieve effecten die uit zullen gaan van de strafbaarstelling, de vastgelegde identificatiemaatregelen en de mogelijkheid tot foullering op grond van de strafbaarstelling.

Tenslotte vroegen de leden van de G.P.V.-fractie of een identificatieplicht voor anonieme verdachte in de praktijk niet zal leiden tot een algemene identificatieplicht. Want iedereen zal er rekening mee dienen te houden dat hem ook bij zeer lichte overtredingen door een opsporingsambtenaar naar een legitimatiebewijs kan worden gevraagd, wanneer deze een vermoeden opvat dat de opgave valselyk wordt gedaan. Is het dan eigenlijk niet nog maar een kleine stap naar invoering van een algemene identificatieplicht? Wat is de mening van de bewindsman hierover?

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Roozendaal

De griffier van de commissie,
Coenen