

Vergaderjaar 1990–1991

19 757

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

Nr. 14

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 3 juli 1991

Met genoegen stel ik vast dat de hoofdlijnen van het wetsvoorstel niet op overwegende bezwaren stuiten, integendeel van verschillende kanten worden ondersteund.

Ik constateer voorts met voldoening dat de leden van de CDA-fractie zich met de inhoud van het gewijzigde wetsvoorstel kunnen verenigen. Zij maakten daarbij het voorbehoud dat de paragraaf in het Regeerakkoord ten aanzien van de identificatieplicht wordt ingevuld door een voorstel van Wet dat aangeeft dat en wanneer een burger zich in Nederland zal dienen te identificeren met een adequate maximale strafbedreiging en met de mogelijkheid voor de Nederlandse burger om zich facultatief een identiteitskaart naar Europees model te verschaffen.

Inmiddels heb ik een voorontwerp van een Wet op de identificatieplicht ter advisering aan enkele instanties, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Coördinerend Politieberaad en de Sociale Verzekeringsraad, gezonden. Nu het wetsvoorstel anonieme verdachte geen expliciete identificatieplicht meer bevat, stel ik voor de discussie over de invulling van de identificatieplicht, zoals opgenomen in het Regeerakkoord, uit te stellen tot de behandeling van de door mij voor te stellen Wet op de identificatieplicht.

De leden van de CDA-fractie gingen akkoord met het voorstel een nieuw dwangmiddel, te weten het onderzoek aan de kleding ter identificatie, in te voeren.

Ook de leden van de PvdA-fractie kunnen, zo stel ik met voldoening vast, instemmen met de in het wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen, al hadden deze leden nog wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich allereerst af of voldoende waarborgen zullen bestaan voor de te betrachten zorgvuldigheid bij het onderzoek aan de kleding ter identificatie. Zo vroegen deze leden zich bij voorbeeld af of een vrouwelijke verdachte aan de kleding onderzocht zal worden door een vrouwelijke opsporingsambtenaar.

Is de verdachte een vrouw, dan behoort het onderzoek aan de kleding – zeer bijzondere omstandigheden daargelaten – door een vrouw te worden ingesteld. Dit staat weliswaar niet in de wet, doch wordt in de regel bepaald in de dienstvoorschriften van de politiekorpsen. Deze

dienstvoorschriften zullen ook betrekking hebben op het voorgestelde onderzoek aan de kleding ter identificatie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder wie onder «iedere opsporingsambtenaar» valt. Is het vermoeden juist dat het hier – aangezien de verdachte eerst staande gehouden of aangehouden moet zijn – slechts om politieambtenaren kan gaan, zo vroegen deze leden zich af.

Volgens artikel 127 Sv zijn opsporingsambtenaren alle personen, met de opsporing van het strafbare feit belast. In dit artikel wordt gesproken over personen, omdat ook personen die geen ambtenaar zijn, toch wel de hoedanigheid van opsporingsambtenaar kunnen bezitten. Onder «iedere opsporingsambtenaar» vallen dus niet alleen politieambtenaren.

Volgens de leden van de PvdA-fractie is de in het door deze leden in het nader voorlopig verslag gestelde vraag of de zes uren die een verdachte mag worden opgehouden ter identificatie voldoende zal zijn, zeker indien sprake is van een groep verdachten die collectief weigert identiteitsgegevens op te geven, niet expliciet beantwoord. Deze leden leidden uit de vermelding van het onderzoeksgegeven dat de politie doorgaans zes uren extra tijd nodig heeft om de identiteit van een «volhardende» verdachte vast te stellen af dat de genoemde zes uur inderdaad voldoende zal zijn. Daaruit vloeit dan – zo stelden deze leden – de vraag voort of de mogelijkheid van verlenging met nog eens zes uur wel wenselijk is. Deze leden hadden dan ook graag een nadere onderbouwing voor deze verlengingsmogelijkheid.

Indien de politie tijdens de ophouding voor verhoor de identiteit niet op deugdelijke wijze heeft kunnen vaststellen, is extra tijd nodig om de verdachte te onderwerpen aan identificatiemaatregelen. Het voorgestelde artikel 61b stelt de politie in staat met het nemen van identificatiemaatregelen te wachten totdat de termijn voor ophouding van verhoor is verstreken. Deze tijd kan dan worden benut hetzij voor verhoor ter zake van het grondfeit hetzij voor de vaststelling van de identiteit van de verdachte op andere wijze dan door het nemen van identificatiemaatregelen, bij voorbeeld door het met behulp van bij de verdachte gevonden voorwerpen achterhalen van diens identiteit. Het staat de politie voorts vrij tot aan de expiratie van de termijn als bedoeld in artikel 61, tweede lid, Sv de verdachte te vragen zijn identiteitsgegevens op te geven. Het verhoor omvat ook het verhoor omtrent de identiteit van de verdachte. Ingeval de politie te maken heeft met een «echte volharder», kan dit ertoe leiden dat deze verdachte pas tijdens de ophouding ter identificatie aan identificatiemaatregelen kan worden onderworpen. Indien de politie te maken heeft met een groep «volharders», zal het nemen van identificatiemaatregelen na het verstrijken van de termijn als bedoeld in artikel 61, tweede lid, Sv meer tijd in beslag nemen.

De leden van de PvdA vroegen of het overleg met de vergadering van procureurs-generaal over de te volgen gedragslijn met betrekking tot het doorzenden van het betreffende proces-verbaal naar de officier van justitie al tot resultaat heeft geleid.

Dit overleg met de procureurs-generaal heeft nog niet plaatsgevonden, omdat tot het moment van vaststelling van het eindverslag nog geenszins zeker was dat voor het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer voldoende steun kon worden gevonden.

De leden van de PvdA-fractie hadden tenslotte nog enkele vragen, ontleend aan het artikel van J. Naeyé, getiteld «Anonieme verdachte», in het Advocatenblad 68 (1988), blz. 89–94, in het bijzonder blz. 93. Deze vragen hebben betrekking op het gebruik van de foto's, vingerafdrukken en lichaamsmaten van de anonieme verdachte. De vragen van de leden van de PvdA-fractie richten zich vooral op het gebruik en de opslag van de verkregen gegevens. Daarbij vroegen zij in het bijzonder naar de relatie met de Wet politieregisters en de maatregelen die in het kader van de inverzekeringstelling mogelijk zijn. Daarover het volgende.

Ten aanzien van het gebruik en de opslag van de op grond van het wetsvoorstel verkregen gegevens is de Wet politieregisters van belang. Artikel 4, eerste lid, van de Wet politieregisters schrijft voor dat het aanleggen van een politieregister slechts plaatsvindt voor een bepaald doel en voor zover dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak. In het tweede lid van dit artikel wordt bepaald dat het politieregister slechts persoonsgegevens bevat die rechtmatig zijn verkregen en die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor het is aangelegd. Genoemde bepaling stelt mitsdien ten aanzien van de opslag van persoonsgegevens in een politieregister een dubbele eis voor wat betreft de noodzakelijkheid van een dergelijke opslag.

Ten aanzien van het gebruik van persoonsgegevens die in een politieregister zijn opgeslagen kan het volgende worden opgemerkt. Wanneer de gegevens eenmaal in een politieregister zijn opgenomen, zijn zij in principe toegankelijk voor elke politieambtenaar, die deze gegevens voor de uitoefening van zijn taak behoeft. De wettelijke regeling van de omgang met gegevens, opgenomen in politieregisters, gaat ervan uit dat deze gegevens in beginsel ter beschikking moeten staan aan een ieder die daartoe gerechtigd is.

Ten aanzien van de persoonsgegevens die worden verkregen op grond van de maatregelen die mogelijk zijn bij de inverzekeringstelling, geldt het volgende. De toelaatbaarheid van de opslag daarvan moet worden getoetst aan de criteria van de Wet politieregisters. Een dergelijke toetsing levert het volgende beeld op. Het maken van foto's en vingerafdrukken in de fase van de inverzekeringstelling beoogt een doelmatige opsporing te bevorderen. De gegevens zijn rechtmatig verkregen. Voor een goede uitvoering van de politietaak is het noodzakelijk dat foto's en vingerafdrukken van in verzekering gestelde verdachten ter beschikking van de politie blijven, ook als de vervolging van het delict inmiddels is afgerond. De foto's en vingerafdrukken die van in verzekering gestelde verdachten worden gemaakt mogen derhalve ook nadat de desbetreffende strafzaak tot klaarheid is gebracht met het oog op toekomstige delicten in een politieregister (o.a. het herkenningdienst-register) worden opgeslagen, omdat zulks noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak. Dit principe lijdt alleen uitzondering in die gevallen waarin is komen vast te staan dat de geregistreerde ten onrechte als verdachte is aangemerkt; op grond van mijn circulaire van 1 februari 1990 betreffende de afloopberichten aan beheerders van politieregisters, worden de gegevens in die gevallen verwijderd.

Wat betreft het gebruik van de gegevens, die op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden verkregen, stel ik mij op het volgende standpunt.

In beginsel ben ik van oordeel dat de gegevens slechts mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn vergaard, te weten de identificatie van de verdachte. Deze beperking, die op dit punt dus afwijkt van de gangbare praktijk ten aanzien van de foto's en vingerafdrukken die in het kader van de inverzekeringstelling worden afgenomen, acht ik noodzakelijk met het oog op het beginsel van proportionaliteit. Ik acht het niet gewenst dat de enkele weigering om de identiteit op te geven tot een zelfde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou kunnen leiden als de maatregelen ten aanzien van inverzekeringgestelden. Dit is uiteraard anders indien de anonieme verdachte alsnog in verzekering wordt gesteld. De reden voor het onderscheid komt daarmee immers te vervallen. In die gevallen kunnen de gegevens op gelijke voet worden behandeld als de gegevens die in het kader van de inverzekeringstelling worden verkregen.

Dit uitgangspunt brengt ten aanzien van de opslag van de hier bedoelde gegevens in een politieregister met zich mee dat ik een dergelijke opslag niet toelaatbaar acht. Door het opslaan van de hier bedoelde

gegevens in een politieregister zou immers, gelet op het verstrekkingenregime van de Wet politieregisters, feitelijk worden gebroken met het uitgangspunt dat de gegevens slechts ter identificatie van de anonieme verdachte worden gebruikt. Het antwoord op de vraag of de Centrale Recherche Informatiedienst (C.R.I.) een landelijk register van anonieme verdachten zou mogen aanleggen moet dus ontkennend luiden. Hetzelfde geldt voor de vraag of de gegevens in het «modus-operandi»-systeem mogen worden opgenomen. Terzijde merk ik daarbij op dat de politie niet (meer) over een dergelijk systeem beschikt; het registreren van de modus-operandi vindt thans onder andere plaats in het Herkenningsdienst-systeem (een politieregister). Deze zienswijze sluit overigens niet uit dat de gegevens, indien zij niet tot identificatie hebben geleid, al worden zij niet in een politieregister opgeslagen, op andere wijze bewaard blijven.

Op het beginsel dat de verzamelde gegevens uitsluitend ter identificatie mogen worden gebruikt zijn echter twee uitzonderingen mogelijk. De eerste uitzondering moet worden gemaakt voor het gebruik van de gegevens voor het opsporingsonderzoek naar het delict waarvan de betrokkene wordt verdacht. Het zou de opsporing van deze feiten aanzienlijk bemoeilijken als bijvoorbeeld bij het horen van getuigen geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van de foto van betrokkene. Een tweede uitzondering moet worden gemaakt voor het gebruik van de afgenomen vingerafdrukken voor het opsporen van misdrijven waarbij vingerafdrukken zijn gevonden. Deze zogenaamde «sporen» worden veelal centraal geregistreerd bij de C.R.I. Indien de vingerafdrukken van de anonieme verdachte naar de C.R.I. worden gestuurd ter identificatie, is het denkbaar dat bij vergelijking van deze vingerafdrukken met de centrale registratie blijkt dat deze overeenkomen met de sporen die bij een ander delict zijn gevonden. In die gevallen moeten deze gegevens ook voor het opsporingsonderzoek naar dat delict gebruikt kunnen worden.

Met betrekking tot de vraag of er kopieën van de foto's en vingerafdrukken worden gemaakt ten behoeve van andere politiekorpsen verwijs ik allereerst naar het antwoord van mijn ambtsvoorganger op een soortgelijke vraag in de memorie van antwoord (blz. 34). Bij nadere bestudering is mij gebleken dat de daar genoemde beleidslijn van de vergadering van procureurs-generaal, in verband met het hierboven geformuleerde uitgangspunt nadere precisering behoeft. Deze beleidslijn gaat er vanuit dat ter identificatie van de verdachte slechts één foto behoeft te worden gemaakt, welke bij het proces-verbaal wordt gevoegd, en die indien de verdachte wordt geïdentificeerd, wordt vernietigd. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij van deze foto een kopie wordt gemaakt. Indien de politie reden heeft om aan te nemen dat de identiteit van de anonieme verdachte bij een ander politiekorps bekend zou kunnen zijn, ligt het voor de hand dat van de foto een kopie wordt gemaakt, die naar het andere politiekorps wordt gestuurd ten einde de identiteit van de verdachte te kunnen vaststellen. De kopie van de foto wordt immers ook gebruikt voor het doel waarvoor de foto is genomen, te weten de identificatie van de anonieme verdachte.

Ik ben voornemens om de hierboven geschetste regeling in een circulaire neer te leggen, en tevens de eerder genoemde beleidslijn van de procureurs-generaal te verduidelijken en waar nodig aan te vullen.

Een andere vraag van de leden van de PvdA-fractie heeft betrekking op de te volgen procedure wanneer een anonieme verdachte weigert zich aan identificatiemaatregelen te onderwerpen.

Mijn ambtsvoorganger heeft deze procedure reeds in de memorie van antwoord beschreven (blz. 27 en 28). Bij het nemen van identificatiemaatregelen mag in geval van een weigering gepaste dwang worden gebruikt. Indien de verdachte opzettelijk het nemen van identificatie-

maatregelen belet, belemmert of verijdelt, maakt hij zich schuldig aan het misdrijf omschreven in artikel 184, eerste lid, Wetboek van Strafrecht.

De laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft de relatie tussen het bewaren van de foto's en dergelijke en de verjaringstermijnen van de betreffende strafbare feiten. Hiertoe merk ik het volgende op.

De foto's en dergelijke worden niet in een politieregister opgenomen, en vallen daarmee niet onder de werking van de Wet politieregisters. Voor zover deze gegevens in dossiers bewaard blijven, zijn op die dossiers de Archiefwet 1962 (Stb. 1962, 313) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen van toepassing. Van de te vernietigen archiefbescheiden, waaronder begrepen stukken betreffende strafzaken, worden vernietigingslijsten vastgesteld. In deze vernietigingslijsten zijn uiteenlopende termijnen vastgesteld gedurende welke deze stukken bewaard mogen blijven. Zie bij voorbeeld de vernietigingslijst van archiefbescheiden, dagtekenende na 1946 en berustende onder het beheer van de griffiers van de arrondissementsrechtbanken, gepubliceerd in de Staatscourant van 14 mei 1991, blz. 30. Deze termijnen zijn in elk geval langer dan de verjaringstermijnen van de betreffende strafbare feiten.

De leden van de VVD-fractie vonden de argumenten voor de invoering van het onderzoek aan de kleding ter identificatie mager. In dit verband wezen zij erop dat de bedoeling van het wetsvoorstel vooral is om het zwart rijden tegen te gaan en om te kunnen optreden tegen overtreders van de openbare orde, die massaal weigeren hun naam op te geven. Zij vroegen zich of de zwaarte van het onderzoek aan de kleding ter identificatie over het algemeen wel in redelijke verhouding staat tot de ernst van het delict. Zij vroegen de regering daar nader op in te gaan. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts op welke wijze van dit dwangmiddel gebruik gemaakt wordt. Volgens deze leden is de kans niet louter denkbeeldig dat bij verkeerde toepassing onverkwikkelijke situaties ontstaan, terwijl de effectiviteit daarvan op zijn minst twijfelachtig is.

Het voorgestelde artikel 61c verschaft iedere opsporingsambtenaar de bevoegdheid om de verdachte na staandehouding of aanhouding, voor zover zulks ten minste voor de vaststelling van diens identiteit noodzakelijk is, aan zijn kleding te onderzoeken. Dit dwangmiddel acht ik aanvaardbaar als algemeen dwangmiddel met het oog op de identificatie van anonieme verdachten, ongeacht de ernst van het strafbare feit waarvan zij worden verdacht. De voorwaarde dat het onderzoek aan de kleding alleen mag plaatsvinden «voor zover zulks voor de vaststelling van de identiteit van de verdachte noodzakelijk is» waarborgt voorts dat dit onderzoek in een redelijke verhouding staat tot het beoogde doel, te weten de identificatie van een verdachte van een strafbaar feit. Het noodzakelijkheidsvereiste brengt mede dat aan een verdachte na staandehouding of aanhouding allereerst zal worden gevraagd zijn identiteitsgegevens op te geven en zulks met bewijsstukken te staven. Pas in geval van een weigering van de verdachte om hieraan gevolg te geven of indien de opsporingsambtenaar twijfelt aan de juistheid van de verschaftte gegevens, zal behoefte ontstaan om de verdachte ter identificatie aan zijn kleding te onderzoeken. Het noodzakelijkheidsvereiste brengt voorts mede dat de opsporingsambtenaar alvorens daartoe over te gaan aan de verdachte zal moeten vragen of hij bereid is vrijwillig eventuele voorwerpen of bescheiden waaruit zijn identiteit zou kunnen blijken, zoals bij voorbeeld een portefeuille, ter inzage te geven. De opsporingsambtenaar zal naar mijn oordeel dit dwangmiddel op een zodanige wijze moeten toepassen dat op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte een zo gering mogelijke inbreuk wordt gemaakt. Zo zal de opsporingsambtenaar een onderzoek aan de kleding ter identificatie in het openbaar zoveel mogelijk dienen te vermijden. Hij zal evenwel steeds het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten

afwegen tegen het belang van de voorkoming van het wegmaken door de anonieme verdachte van voorwerpen waaruit zijn identiteit zou kunnen blijken.

De leden van de VVD-fractie vroegen nogmaals om met feiten de omvang van het probleem aan te geven waarbij verstoorders van de openbare orde weigeren hun naam op te geven.

Ik beschik thans alleen voor wat betreft het zwartrijden over andere cijfers dan die welke zijn gepubliceerd in de door mijn ambtsvoorganger in de in de memorie van antwoord genoemde onderzoeken (blz. 14). Blijkens het Eindrapport van de Interdepartementale Projectgroep Bestrijding Zwartrijden (blz. 11) wordt een aanzienlijk deel van opgemaakte processen-verbaal terzijde gelegd. Een belangrijke reden die (mede) verantwoordelijk is voor dit wegleffect is het identificatieprobleem in de breedste zin van het woord. Vooral in Amsterdam steekt het aantal geseponeerde gevallen door het vervoerbedrijf ongunstig af tegen dat van andere bedrijven. Het sepotpercentage na augustus 1990 bedraagt in de hoofdstad 64 procent.

Met betrekking tot het zwartrijden informeerden de leden van de VVD-fractie op welke termijn de preventieve maatregelen die zij heeft aangekondigd in werking treden en welke effecten de regering verwacht.

In de nadere memorie van antwoord heb ik reeds melding gemaakt van de instelling van een projectgroep die mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat en mij over de aanpak van het zwartrijden zou moeten adviseren. Zie ook kamerstukken II, zitting 1990/91, 21 823, nr. 6. De Interdepartementale Projectgroep Bestrijding Zwartrijden heeft op 1 mei 1991 haar eindrapport aangeboden. Mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat en ik hebben dit eindrapport op 17 mei 1991 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II, zitting 1990/91, 21 823, nr. 9). Het rapport is vervolgens op 6 juni 1991 met de Vaste Commissies voor Verkeer en Waterstaat en Justitie besproken.

De leden van de VVD-fractie vroegen ten slotte hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de mogelijke invoering van een beperkte identificatieplicht. Deze leden informeerden naar de termijn waarop de Kamer het standpunt van de regering tegemoet kan zien.

Ter beantwoording van deze vraag volsta ik met de constatering dat ik hiervoor reeds melding heb gemaakt van de rondzending ter consultatie van het ontwerp-wet op de identificatieplicht.

De leden van de fractie van D66 hadden enkele fundamentele vragen over de zelfstandige introductie van de fouillering ter identificatie. In de eerste plaats vroegen zij of bij de bevoegdheid van iedere opsporingsambtenaar om een staande gehouden of aangehouden verdachte aan zijn kleding te onderzoeken, voor zover zulks voor de vaststelling van diens identiteit noodzakelijk is, geen sprake is van een «overkill», nu het gaat om een relatief zwaar dwangmiddel ten aanzien van verdachten voor wie immers geen identificatieplicht geldt. Meer in algemene zin hadden de leden van de fractie van D66 behoefte aan een beschouwing over de verenigbaarheid van fouillering ter identificatie met de grondrechten in internationale verdragen en de nationale Grondwet. Ook uit praktisch oogpunt twijfelden de leden van de fractie van D66 aan de voorgestelde regeling: hoe groot is immers de kans dat een verdachte een identiteitskaart bij zich draagt? Al met al hadden de leden van de fractie van D66 het gevoel, dat wat al te lichtvaardig tot invoering van dit nieuwe dwangmiddel ter identificatie wordt overgegaan.

Omtrent de eventuele «overkill» bij de invoering van het nieuwe dwangmiddel ter identificatie heb ik in mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie reeds stil gestaan. Het ontbreken in de wet van een expliciete identificatieplicht voor verdachten heeft er niet toe te leiden dat het de overheid niet is toegestaan door toepassing van dwangmiddelen de identiteit van de anonieme verdachte op andere

wijze vast te stellen. De inzet van het strafproces dient immers vooral gericht te zijn op waarheidsvinding. Strafvordering dient politie en justitie in staat te stellen bij gerezen verdenking vast te stellen of, en zo ja door wie en onder welke omstandigheden het desbetreffende strafbare feit is begaan. Ik doel hier op de waarheidsvindende functie van het strafproces. De waarheidsvindende functie van het strafproces brengt mede dat politie en justitie die bevoegdheden dienen te bezitten die zij voor de uitoefening van hun taak behoeven. Het bevoegdhedenarsenaal dient bij de tijd te blijven. Waar het arsenaal te kort schiet, dient uitbreiding van bevoegdheden te volgen. Het verschijnsel anonieme verdachte dient tot uitbreiding van de strafvorderlijke bevoegdheden ter identificatie te leiden, indien uit de praktijk blijkt dat de bestaande bevoegdheden op dit punt ontoereikend zijn.

Ten tijde van invoering van het Wetboek van Strafvordering was het verschijnsel anonieme verdachte onbekend. Lange tijd is men er vanuit gegaan dat de bestaande dwangmiddelen toereikend waren om dit verschijnsel het hoofd te bieden. Problemen deden zich vooral voor bij massaal begane strafbare feiten. De extensieve interpretatie door de Hoge Raad van het begrip «vaste woon- of verblijfplaats» als bedoeld in artikel 67, tweede lid, onder 1°, Sv biedt ten aanzien van anonieme verdachten van feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten thans voldoende soelaas. Voor anonieme verdachten ter zake van overtredingen blijft om twee redenen wetswijziging noodzakelijk. In de eerste plaats berust de legitimiteit van het nemen van foto's en vingerafdrukken thans grotendeels op jurisprudentierecht. Zie HR 8 mei 1984, NJ 1984, 741 m. nt 't Hart en HR 5 februari 1991 (griffienummer 88 684). Het met het beperkte doel van identificatie fotograferen van een op heterdaad betrapte verdachte waardoor in het kader van de opsporing de identiteit van de gefotografeerde kan worden aangegaan levert geen schending van artikel 8 EVRM op, aldus de Advocaat-Generaal Meijers in zijn conclusie bij laatstgenoemd arrest. Het aan ons strafprocesrecht ten grondslag liggende legaliteitsbeginsel (zie art. 1 Sv) alsmede het codificatieartikel in de Grondwet (art. 107) vereisen dat strafvorderlijke dwangmiddelen zoveel mogelijk een basis in de wet in formele zin moeten hebben. Strafvocesrecht moet zoveel mogelijk door de wetgever in formele zin worden bepaald. Voorts is onder bijzondere omstandigheden, bij voorbeeld in geval van massaal gepleegde overtredingen, de termijn van ophouding voor verhoor onvoldoende om de vereiste identificatiemaatregelen te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel verschaft een specifieke wettelijke grondslag voor het nemen van identificatiemaatregelen, niet alleen tijdens de ophouding voor verhoor maar ook tijdens de ophouding ter identificatie, waarbij voorts sprake is van een doelbinding: de identificatie van de anonieme verdachte. Voorts zijn de bestaande voorschriften met betrekking tot het onderzoek aan de kleding ontoereikend met het oog op de vaststelling van de identiteit van anonieme verdachten. Ook dit dwangmiddel is aan een concreet omschreven doel gebonden: de identificatie van de verdachte.

De geschiedenis van het onderhavige wetsvoorstel toont aan hoe moeilijk het is een formule te vinden die maatschappelijk en politiek op voldoende steun kan rekenen en recht doet enerzijds aan het belang van de waarheidsvinding en anderzijds aan het belang van de bescherming van fundamentele rechten van burgers. Ik meen dat het thans voorliggende wetsvoorstel, dat na een uitgebreide gedachtenwisseling met de Kamer tot stand gekomen is, een juiste afweging tussen deze belangen te zien geeft. Indien een anonieme verdachte weigert zijn identiteitsgegevens te openbaren en voorts niet met woord en daad tot uitdrukking brengt dat hij voorwerpen waaruit zijn identiteit zou kunnen blijken overlevert, dan is het onderzoek aan de kleding ter identificatie geen

disproportioneel dwangmiddel, wat de ernst van het desbetreffende strafbare feit ook moge zijn. Indien een anonieme verdachte er namelijk in zou slagen zijn anonimiteit te bewaren, dan betekent dit in de regel tevens dat hij vrijuit zal gaan.

Ik acht mij ontslagen van de verplichting in deze nota nog eens een beschouwing te geven over de verenigbaarheid van het onderzoek aan de kleding ter identificatie met de grondrechten in internationale verdragen en de nationale Grondwet. In de memorie van antwoord heeft mijn ambtsvoorganger de legitimiteit van het bij eerste nota van wijziging gewijzigde wetsvoorstel uitvoerig toegelicht en getoetst aan de grondrechten in de internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens en de Grondwet. Dit wetsvoorstel voorzag onder meer in een strafbaarstelling van de niet-nakoming van de identificatieplicht voor verdachten. Een nuttige implicatie van deze strafbaarstelling was dat de politie over ruimere bevoegdheden zou beschikken om de anonieme verdachte ter identificatie aan zijn kleding te onderzoeken. Zie hiertoe bladzijde 16 van de memorie van antwoord. In het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld de impliciete uitbreiding van de mogelijkheden tot onderzoek aan de kleding ter identificatie om te zetten in een zelfstandige bevoegdheid tot onderzoek aan de kleding ter identificatie, nu de strafbaarstelling van de niet-nakoming van de identificatieplicht door verdachten niet is gehandhaafd.

Ik acht het onderzoeken van verdachten aan de kleding minder ingrijpend dan het onderwerpen van de verdachte aan identificatiemaatregelen tijdens de ophouding ter identificatie. Voor het geval dat een verdachte enig gegeven bij zich draagt dat zou kunnen leiden tot zijn identificatie, meen ik dat het dwangmiddel van onderzoek aan de kleding moet worden toegepast voordat tot vrijheidsbeneming en het nemen van identificatiemaatregelen wordt overgegaan. Het is een algemeen beginsel van strafvordering dat met het oog op de waarheidsvinding met de toepassing van het minst ingrijpende dwangmiddel of de minst ingrijpende dwangmiddelen dient te worden volstaan. Het dwangmiddel van onderzoek aan de kleding ter identificatie zal niet of nauwelijks effect sorteren bij die verdachten die bewust geen identiteitspapieren bij zich dragen ten einde hun identiteit te verbergen. De effectiviteit van dit dwangmiddel zal evenwel toenemen naarmate het bij zich dragen en tonen van een identiteitsbewijs met het oog op het gebruik van allerlei diensten in de samenleving steeds vaker als eis gesteld wordt. Ook het ter consultatie rondgezonden ontwerp-wet op de identificatieplicht zal op het bij zich dragen van een identiteitsbewijs een stimulerende werking hebben.

De leden van de fractie van D66 stelden zich op het standpunt dat het gevaar voor de werking van de ophouding ter identificatie als pressiemiddel door de binding van dit dwangmiddel aan het nemen van identificatiemaatregelen niet geheel is geweken. Deze leden vroegen zich af waarom de uitvoering van de wettelijk toegestane maatregelen ter identificatie niet binnen de termijn van verhoor zou kunnen plaatsvinden. Wellicht – zo betoogden deze leden – ziet de regering hier uitsluitend op de situatie dat verdachten collectief weigeren hun identiteitsgegevens op te geven.

Op deze kwestie ben ik reeds in mijn antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie ingegaan. Kort samengevat is mijn standpunt het volgende. Bijzondere omstandigheden kunnen meebrengen dat het nemen van identificatiemaatregelen niet kan geschieden binnen de door de wet toegestane termijn van ophouding voor verhoor. Een dergelijke bijzondere omstandigheid kan zich voordoen ingeval verdachten massaal weigeren hun identiteitsgegevens kenbaar te maken. Zo een omstandigheid kan ook bestaan uit het kunnen verifiëren van de door de verdachte verschaft identiteitsgegevens of het achter-

halen van diens identiteit met behulp van de bij de verdachte gevonden gegevens, waardoor het nemen van identificatiemaatregelen pas na het verstrijken van de termijn als bedoeld in artikel 61, tweede lid, Sv kan plaatsvinden.

De leden van de fractie van D66 vroegen ten slotte aandacht voor de onevenwichtige situatie, dat anonieme verdachten van licht strafbare feiten gedurende in totaal 21 uren kunnen worden vastgehouden in een politiecel zonder rechtsbijstand, terwijl anonieme verdachten van misdrijven recht hebben op rechtsbijstand door een piketadvocaat tijdens de inverzekeringstelling na de termijn van ophouding voor verhoor, dus na zes respectievelijk vijftien uren. Deze leden vroegen mij om een reactie hierop.

Anders dan de leden van de fractie van D66 zou ik in dezen niet willen spreken van een onevenwichtige situatie. De toevoeging van een raadsman op de voet van artikel 40 Sv geschiedt voor de duur van de inverzekeringstelling, volgens de wet vier dagen, in de praktijk drie dagen (art. 40, derde lid). Tijdens de inverzekeringstelling vinden uiteenlopende onderzoekshandelingen plaats, waaronder verhoren van de verdachte. Als de ophouding voor verhoor vijftien uur heeft geduurd, duurt de ophouding ter identificatie maximaal zes uur. Als de ophouding voor verhoor zes uren heeft geduurd, kan de ophouding ter identificatie maximaal 21 uren duren. Tijdens die ophouding ter identificatie behoeft de verdachte alleen het nemen van identificatiemaatregelen te dulden. Tijdens de ophouding ter identificatie mogen voorts geen andere onderzoekshandelingen, in het bijzonder geen verhoren van de verdachte, plaatsvinden. Zodra deze identificatiemaatregelen zijn genomen, dient de vrijheidsbeneming te worden beëindigd. Gelet op het beperkte doel van de ophouding ter identificatie en de korte duur van dit dwangmiddel behoeft naar mijn oordeel niet in rechtsbijstand aan de desbetreffende verdachten te worden voorzien.

De leden van de D66-fractie waren van mening dat de introductie van twee specifieke bevoegdheden ter identificatie van anonieme verdachten, zoals deze bij de tweede nota van wijziging zijn voorgesteld, op zijn minst nadere advisering van de Raad van State behoefde alvorens zij hun eindoordeel wilden geven. In het bijzonder vroegen zij hierbij aandacht voor het geheel nieuwe dwangmiddel van fouillering ter identificatie. Deze leden zagen dan ook graag dat ik op dit verzoek inging.

Ik stel voorop dat ik, anders dan de leden van de fractie van D66, niet van oordeel ben dat bij de tweede nota van wijziging twee specifieke bevoegdheden ter identificatie van anonieme verdachten zijn geïntroduceerd. De ophouding ter identificatie en het nemen van identificatiemaatregelen heeft mijn ambtsvoorganger bij eerste nota van wijziging voorgesteld. Hiervoor heb ik reeds betoogd dat de invoering van het onderzoek aan de kleding ter identificatie een bijkomend gevolg was van de introductie van de strafbaarstelling van verdachten ter zake van het niet-nakomen van de identificatieplicht. Om die reden acht ik, te meer daar de Raad van State al tweemaal over het (gewijzigde) wetsontwerp heeft geadviseerd, deze wijziging niet zo ingrijpend dat ten derden male het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State moet worden voorgelegd.

Ik stel ten slotte vast dat de leden van de SGP-fractie twijfels hebben geuit voor wat betreft de zin van advisering door de Raad van State nu de oorspronkelijke opzet van het wetsvoorstel geheel verlaten lijkt te zijn, terwijl niet vaststaat dat het huidige ontwerp zal worden gehandhaafd.

Ik merk dienaangaande op dat de door de Raad van State uitgebrachte adviezen in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de redactie van het onderhavige wetsvoorstel, zoals dat bij eerste en tweede nota van wijziging tot stand is gekomen. Ook de tweede nota van wijziging is in de geest van het advies van de Raad van State met betrekking tot de eerste

nota van wijziging bijgesteld.

Bij derde nota van wijziging zal ik voorstellen uit het voorgestelde artikel 61a de woorden «staande gehouden of» te laten vervallen. Aan de ophouding voor verhoor gaat immers altijd een aanhouding vooraf.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin