

Wet op de uitgebreide Identificatieplicht

Instrumentalisme, instrumentaliteit of dubbele bestraffing?

Floriaan H. Went, 2005

Op 9 november 2000 stelde VVD-kamerlid Nicolai een motie voor tot onderzoek naar een algemene identificatieplicht¹. Een klein jaar later, enkele dagen na de terreuraanslagen van september 2001 in de VS, pleitte de toenmalige Minister van GSI op de televisie voor invoering van een “algehele” identificatieplicht als hulp bij de strijd tegen het terrorisme². Het toenmalige kabinet Kok II reageerde terughoudend, de Minister van Justitie zelfs afwijzend³.

In het strategisch akkoord 2002 werd desalniettemin invoering van een algemene identificatieplicht aangekondigd⁴. Op voordracht van de (toen demissionaire) Minister van Justitie werd rond een jaar later de “Wet op de uitgebreide identificatieplicht” (WuID) in de senaat aangenomen. De wet trad begin 2005 in werking⁵. Gedurende het wetgevingsproces uitten kranten overigens zware bedenkingen⁶.

¹ Motie-Nicolai c.s. over een algemene identificatieplicht, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 400-VI, nr. 30.

² Zie NRC Handelsblad, ‘Van Boxtel voor invoering identificatieplicht’, 26 September 2001.

³ Bij brief van 29 oktober 2001 schreef hij onder meer: ‘Het kabinet is op grond van hierna uiteen te zetten redenen tot de conclusie gekomen dat er geen aanleiding is om over te gaan tot invoering van een algemene identificatieplicht, omdat dit geen effectief instrument in de bestrijding van het terrorisme oplevert. (...) Het College van procureurs-generaal (...) ziet geen aanleiding voor afzonderlijke strafbaarstelling van het niet nakomen van zo’n identificatieplicht. (...) De Raad van Hoofdcommissarissen is voorts van mening dat invoering van een identificatieplicht niet noodzakelijkerwijs meer effectiviteit bij de bestrijding van de criminaliteit tot gevolg zal hebben’ (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 069, nr. 1, p. 3-4).

⁴ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 684, nr. 1.

⁵ Wet op de uitgebreide identificatieplicht; wet van 24-6-2004, Stb. 2004, 300.

⁶ Zie onder meer Volkskrant, ‘Identificatieplicht is symboolwetgeving’, 16 december 2002; NRC Handelsblad, ‘Legitimatie svp’, 2 januari 2003; F. J. M. Feldbrugge, Volkskrant, ‘Plicht tot identificatie is slecht idee’, 10 januari, 2003; ; NRC Handelsblad, ‘Algemene

Ratio van de algemene identificatieplicht was inmiddels echter niet meer terreurbestrijding⁷. Volgens de memorie van toelichting (MvT) moest de toen geldige identificatieplicht worden uitgebreid:

- a. “opdat de bestrijding van de criminaliteit en de rechtshandhaving doeltreffender zullen worden”.

Het gaat verder om:

- b. “betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte”
- c. “de effectiviteit en het gezag van het optreden van politie en toezichthouders in de publieke ruimte kunnen worden versterkt en ondersteund”⁸;
- d. “handhaving van de identificatieplicht is geen doel op zich maar wel een instrument ten behoeve van betere handhaving van regels”⁹;

identificatieplicht ondoordacht’, 13 februari 2003; NRC Handelsblad, ‘Harde kritiek op identificatiewet’, 13 februari 2003; NRC Handelsblad, ‘Van koffercontrole tot algemene legitimatieplicht’, 14 april 2003; NRC Handelsblad, ‘Voorstel kabinet: ruimer snuffelen in privé-gegevens’, 18 oktober 2003; NRC Handelsblad, ‘Snuffelwet’ 20 oktober 2003; Volkskrant, ‘Identificatieklucht’, 15 januari 2005.

⁷ Zij het dat de RvS een samenhang maakt met het eerdere ‘Wetsvoorstel incidentele identiteitscontroles’ dat wel verband hield met terreurbestrijding (zie Kamerstukken II, 2003-2004, 29 218, nr. 3).

⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 1.

⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 4.

- e. “een bijdrage aan het terugdringen van het reeds bij veel gelegenheden eerder geconstateerde handhavingstekort”¹⁰ bij de politie door versterking van bestuurlijke handhaving¹¹ door inzet van toezichthouders.

De WuID behelst wijziging een aanvulling van de WID, het WvSr, de Awb, de Polw 1993 en enige andere wetten. Het gaat om een draagplicht van een identiteitsbewijs van burgers vanaf 14 jaar¹² en een toonplicht op vordering van een politieambtenaar of een andere toezichthouder voor zover zij redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de (politie)taak¹³.

Politieambtenaren kunnen thans ook van personen een legitimatiebewijs vorderen die niet van een strafbaar feit worden verdacht. Door uitblijvende nakoming worden deze personen verdachte van een strafbaar feit¹⁴ en zijn bepaalde dwangmiddelen op hen van toepassing¹⁵.

De kritiek op de WuID treft o.a. volgende punten:

¹⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 5.

¹¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 684, nr. 1; Ministerie van Justitie, ‘Advies inzake bestuurlijke boete kleine ergernissen’, 28 oktober 2003.

¹² In het conceptvoorstel was de leeftijdsgrens gesteld op 12 jaar. In aansluiting op regelingen in het buitenland en naar aanleiding van enkele overeenkomstige adviezen tot verandering van die leeftijdsgrens, is zij – nog steeds afwijkend van het advies van de RvS, dat nauwere aansluiting aan de regelingen in het buitenland voorstelde - bijgesteld op 14 jaar.

¹³ Voor de politie geldt de bevoegdheid tot vorderen van een identificatiebewijs sinds inwerkingtreding van de WuID voor de gehele politietaak en derhalve zowel voor strafrechtelijke rechtshandhaving en hulpverlening, als ook handhaving van de openbare orde en tevens in een niet limitatief aantal omschreven situaties (zie ‘Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht’, Staatscourant 22 december 2004, nr. 247). Tengevolge van art. 5:13 Awb geldt de bevoegdheid ook bij toezichthouders enkel indien dit redelijkerwijs noodzakelijk voor de vervulling van hun taak nodig is.

¹⁴ Niet voldoen aan de identificatieplicht ex art. 447e WvSr.

¹⁵ Met name relevant zijn art. 55b, lid 1 WvSv; art. 55b, lid 2, WvSv; art. 61, lid 2, WvSv; art. 61a, lid 1, a en b, WvSv (zie ‘Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht’, Staatscourant 22 december 2004, nr. 247).

- I. De veronderstelde positieve invloed op de criminaliteitsbeheersing is ongewis (en onvoldoende gemotiveerd)¹⁶.
- II. De WuID is criminogeen – criminaliteit zal erdoor rijzen¹⁷.
- III. Opgrond van jurisprudentie van het EHRM dienen inbreuken op art. 8 EVRM gerechtvaardigd te zijn door een *pressing social need* - het bestaan hiervan wordt betwist¹⁸.
- IV. Opgrond van jurisprudentie van het EHRM dienen inbreuken op art. 8 EVRM proportioneel en subsidiair te zijn. De permanente inspanning en zorg die de WuID voor burgers doet ontstaan, stroken niet hiermee¹⁹.
- V. Opgrond van het EVRM dienen inbreuken op de persoonlijke levenssfeer een wettelijke grondslag te hebben. De bevoegdheden die uit de WuID voortvloeien, zijn onvoldoende genormeerd en kunnen derhalve strijd opleveren met deze eis²⁰.

¹⁶ Aldus RvS, 'Nader rapport inzake het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht', 17 september 2003; NJCM, 'Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht', 15 maart 2004; PvdA, 'Verslag van de vaste commissie voor Justitie', Kamerstukken II, 2003-2004, 29 218, nr. 6; NVvR, 'Het concept wetsvoorstel inzake uitbreiding van de identificatieplicht', 20 februari 2003; vgl. ook Volkskrant, M. Persson, 'Identificatieklucht', 15 januari 2005.

¹⁷ Vgl. o.a. RvS, 'Nader rapport inzake het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht', 17 september 2003; F. Rüter in Volkskrant, 'Identificatieklucht', 15 januari 2005; CBP, 'Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht', 12 februari 2003.

¹⁸ Zie CBP, 'Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht', 12 februari 2003; NJCM, 'Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht', 15 maart 2004.

¹⁹ Aldus CBP, 'Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht', 12 februari 2003.

²⁰ Zie RvS, 'Nader rapport inzake het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht', 17 september 2003; NJCM, 'Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht', 15 maart 2004; P. Mendelts, I. Sewandono, 'De voorgestelde algemene identificatieplicht moet veel beter worden genormeerd', NJB 2003, 78(19), 973-974.

- VI. De WuID kan een *chilling effect* hebben op uitoefening van (andere) grondrechten zoals vrijheid van godsdienstuitoefening (art. 9 EVRM), meningsuiting (art. 10 EVRM) of vergadering (art. 11 EVRM) – de (tegen)argumenten van de MvT overtuigen niet²¹.
- VII. Uitblijvende registratie van controles leidt tot oncontroleerbaarheid van het optreden van de politie (terwijl registratie tot inbreuk op de persoonlijke levenssfeer leidt)²².
- VIII. De bevoegdheid loopt gevaar discriminatoir te worden ingezet²³.
- IX. Opsporingsambtenaren beschikken in het kader van rechtshandhaving reeds voor invoering van de WuID over voldoende mogelijkheden tot identiteitscontrole, in het kader van handhaving van openbare orde en hulpverlening is de (nieuwe) bevoegdheid overbodig²⁴ en voor toezichthouders i.v.m. de eis van *pressing social need* niet te rechtvaardigen²⁵.
- X. Een klacht bij de politie of de Nationale ombudsman is geen adequaat instrument van rechtsbescherming²⁶. De term “redelijkerwijs noodzakelijk” kan door een rechterlijke instantie slechts marginaal getoetst worden; dit is bezwaarlijk²⁷.

²¹ Aldus NVvR, ‘Het concept wetsvoorstel inzake uitbreiding van de identificatieplicht’, 20 februari 2003; NJCM, ‘Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht’, 12 februari 2003.

²² Aldus CBP, ‘Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht’, 12 februari 2003.

²³ Aldus ‘Open brief aan de regering van Nederlandse strafrechtsjuristen en criminologen’, NJB, 2002, afl. 32; CBP, ‘Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht’, 12 februari 2003; NJCM, ‘Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht’, 15 maart 2004.

²⁴ Vgl. NJCM, ‘Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht’, 15 maart 2004.

²⁵ Aldus RvS, ‘Nader rapport inzake het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht’, 17 september 2003.

²⁶ Vgl. NJCM, ‘Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht’, 15 maart 2004.

²⁷ Vgl. NJCM, ‘Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht’, 15 maart 2004.

- XI. De leeftijdsgrens ligt te laag²⁸.
- XII. Invoering van de WuID gaat voorbij aan de analyse van het voorgaande kabinet²⁹.
- XIII. In een bevredigende kostenanalyse is in het wetsvoorstel niet voorzien³⁰.
- XIV. De WuID gaat uit van een negatief maatschappijbeeld³¹.

De vraag naar het instrumentele dan wel instrumentalistische karakter van een strafwet veronderstelt de notie van een doel. Daarover dat de doelen van de absolute of relatieve strafrechtstheorie niet op zich kunnen staan, heerst in Nederland overeenstemming: vergelding, speciale en generale preventie, voorkoming van eigenrichting, handhaving of realisering van maatschappelijke orde, herstel en rehabilitatie kunnen conform de aanvaardde verenigingstheorie allemaal doelen zijn van straf en strafrecht. Ook realisering van het strafproces *an sich* en *fair trial* kunnen hiertoe worden gerekend³². Een mogelijke hiërarchie van deze doelen is onderwerp van discussie.

Foqué en 't Hart onderscheiden twee opvattingen die zij enerzijds “instrumenteel” dan wel “instrumentalistisch” en anderzijds “machtskritisch” noemen³³. Een verder onderscheid kan worden gemaakt tussen “instrumentaliteit” en “instrumentalisme”.

²⁸ Aldus RvS, ‘Nader rapport inzake het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht’, 17 september 2003; CBP, ‘Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht’ 12 februari 2003.

²⁹ Aldus CBP, ‘Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht’, 12 februari 2003; zie ook voetnoot 3.

³⁰ Aldus CBP, ‘Wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht’, 12 februari 2003.

³¹ Vgl. NJCM, ‘Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht’, 15 maart 2004.

³² Vgl. R. Foqué, A. C. 't Hart, ‘Strafrecht en beleid: de instrumentaliteit van rechtsbescherming’, in C. Fijnaut, P. Spierenburg (red.), ‘Scherp Toezicht’, Gouda Quint, Arnhem, 1982.

³³ R. Foqué, A. C. 't Hart, ‘Strafrecht en beleid: de instrumentaliteit van rechtsbescherming’, in C. Fijnaut, P. Spierenburg (red.), ‘Scherp Toezicht’, Gouda Quint, Arnhem, 1982, p.102.

1. Met het instrumentele karakter van het strafrecht wordt gewoonlijk bedoeld op het gedragsbeïnvloedende kenmerk van straf en strafdreiging resulterend in speciale en generale preventie. Bij instrumentaliteit staat handhaving en realisering van maatschappelijke orde centraal. Dit gebeurt door gedragsbeïnvloeding in de richting van normconformiteit. Normhandhaving komt in deze visie overeen met criminaliteitsbestrijding.

2. Foqué en 't Hart beschrijven instrumentalisme als visie waarin “strafrecht uitsluitend opgevat wordt als een specifiek dwangmiddel om een bepaald maatschappelijk doel te bereiken: een doel dat, extern aan het strafrecht, politiek bepaald wordt en in een omvattender beleid wordt uitgewerkt”³⁴.
Blad omschrijft instrumentalisme met: “Het overschrijden van de inherente grenzen van de strafrechtelijke instrumentaliteit, zodanig dat de bescherming van de burger tegen de overheid wordt verzwakt”³⁵. Hij noemt twee grenzen; aangaande de instrumentaliteit en de persoonlijke vrijheidssfeer.

³⁴ R. Foqué, A. C. 't Hart, 'Strafrecht en beleid: de instrumentaliteit van rechtsbescherming', in C. Fijnaut, P. Spierenburg (red.), 'Scherp Toezicht', Gouda Quint, Arnhem, 1982, p. 194.

³⁵ Zie <http://frg.sin-online.nl> onder 'Collegedictaat-1-2005.doc'.

A

- ad 1. Met het oog op het voorgaande blijkt de vraag naar de (vermeende) instrumentaliteit van de WuID een welhaast retorische: alle argumenten uit de MvT (zie hierboven a t/m e) komen expliciet overeen met de relevante criteria. Er kan enkel worden betwijfeld of de WuID ook functionaliteit in de zin van rechtsbescherming ambieerde en thans in voldoende mate biedt (zie hierboven IV, X).
- ad 2. Zoals hierboven bleek, wordt de WuID uitsluitend opgevat als een (dwang)middel t.b.v. een politiek bepaald, maatschappelijk doel en gaat het bij de WuID om omvattend beleid. Elk streven dat de MvT vermeldt (zie a t/m e), is nadrukkelijk extern aan het strafrecht (zelfstandige handhaving van de draag- en toonplicht is geen doel op zich). Hieruit blijkt dat - in de zin van 't Hart en Fokué - ook in volle omvang sprake is van instrumentalisme. I.v.m. met Blad's definitie van instrumentalisme moet worden onderzocht of de wet zijn beoogde instrumentaliteit kan waarmaken en of fundamentele vrijheidsrechten worden beperkt. Het eerste is vooralsnog onzeker en kan worden betwist (zie I, II). Empirisch onderzoek in samenhang met de voor het jaar 2008 aangekondigde evaluatie van de WuID zou hier wellicht tot op een zekere hoogte uitsluitsel kunnen geven. Het tweede punt is stellig aan de orde (zie III t/m XI). Er rijst in dit verband enkel nog de vraag of deze beperking gelegitimeerd is; een vraag die door rechters beantwoord zal moeten worden.

B

In de huidige situatie dienen (gewone) toezichthouders, wanneer burgers niet voldoen aan de vordering ex art. 5:16a Awb, bijstand in te roepen van een politieambtenaar³⁶ of buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) ten einde ter zake van het strafbare feit van art. 447e WvSr proces-verbaal (p-v) op te maken³⁷.

Opgrond van het wettelijke systeem i.v.m. de WuID is m.i. theoretisch niet uitgesloten dat de ingeroepen politieambtenaar of BOA een p-v zou optekenen terzake van zowel overtreding van het bepaalde in de eerste volzin van art. 2 WID als ook dat in de tweede volzin³⁸. Echter moet worden aangenomen, dat een dergelijk cumulerende vervolging of bestraffing strijdig zou zijn met de beginselen *ne bis in idem*, *ne bis in idem puniri* en *nemo debet bis vexari in eadem re*. Ofschoon deze strafbare feiten elkaar in tijd opvolgen, moeten zij - door de wezenlijke samenhang van schuld en handelen - toch als één materieel feit in de zin van art. 68 WvSr worden beschouwd³⁹. Aldus zou een rechterlijke instantie het OM bij een overeenkomstig dubbele vervolging wegens strijd met art. 68 WvSr niet-ontvankelijk dienen te verklaren.

³⁶ Inroeping van een politieambtenaar zou overigens haaks staan op het doel van tegengaan van het handhavingstekort bij de politie: door inschakelen m.b.t. de zogenoemde "kleine ergernissen" wordt de politie vermoedelijk juist sterker belast dan vroeger (de kleine ergernissen werden daarvoor vermoedelijk regelmatig door politie en OM geseponeerd). Mede opgrond van deze achtergrond is de regering overigens voornemens om gemeentelijke toezichthouders (stadswachten) in het kader van de kleine ergernissen een opsporingsbevoegdheid te verlenen i.v.m. met het niet voldoen aan de identificatieplicht (zie Minister van Justitie, 'Advies inzake bestuurlijke boete kleine ergernissen', 28 oktober 2003, p. 6; Kamerstukken II, 2003-2004, 28 684, nr. 22, p. 3).

³⁷ Zie o.a. Kamerstukken II, 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 15.

³⁸ De 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht', die een aantal andere vormen van samenloop uitsluit, zwijgt over een dergelijke cumulatie.

³⁹ Zie bijv. HR 13 december 1994, NJ 1995, 252; HR 29 januari 2002, LJV AD8646; A.A. Franken, 'Hetzelfde feit', *Ars Aequi Libri*, 2e druk, Nijmegen 1995, p. 51.

Met Mevis zou afsluitend kunnen worden geconcludeerd dat de WuID symboolwetgeving behelst⁴⁰. Met kijk op de in januari 2005 gemeten 3300 betreffende overtredingen⁴¹ is er echter wellicht toch meer aan de hand dan alleen symbolische werking⁴². M.i. is het in de huidige situatie de vraag of verruiming van strafrechtelijke bevoegdheden van de overheid, van plichten van burgers en beperking van diens fundamentele vrijheden de juiste middelen zijn. Naar me dunkt, moet de oorzaak van de - getuige de ophelderingspercentages m.b.t. misdrijven in Europees perspectief⁴³ - daadwerkelijk bijzonder ineffectieve strafrechtelijke rechtshandhaving niet worden gezocht in te smalle strafrechtelijke bevoegdheden van de overheid of ontbrekende verplichtingen van burgers. Eerder valt te denken aan ontoereikende verplichtingen van de overheid: verschillende wetenschappelijke gremia hebben het positieve opportunitiebeginsel in die zin bekritiseerd⁴⁴. Invoering van (kwalitatieve) verplichtingen van de overheid lijkt dan ook meer aangewezen dan versterking van verplichtingen van burgers.

⁴⁰ Zie P.A.M. Mevis, 30 oktober 2003, <http://www.netkwesties.nl/editie72/artikel1.php>.

⁴¹ Zie <http://www.om.nl/info/nieuws.php?p=pg&id=4358>.

⁴² Een sterke invloed van de WuID op illegale immigratie en het vreemdelingenbeleid kan m.i. niet worden uitgesloten, vgl. A. Böcker, 'Identificatieplicht: oplossing of oorzaak van problemen', Reeks Recht & Samenleving, deelnummer 17, Nijmegen 2002.

⁴³ Zie bijv. P.J.P. Tak, J.P.S. Fiselier, 'Duitsland-Nederland en de afdoening van strafzaken', Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2002.

⁴⁴ Zie in dit verband bijv. WRR, 'De toekomst van de nationale rechtsstaat', Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag, Sdu, 2002, p. 219; F.P. van Tulder, 'Stille sepots', Tijdschrift voor de politie, nr. 3, 2002, p.4-5; F.P. van Tulder e.a., 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2000', WODC / CBS, 2001, p. 222 e.v.