

AAN De Minister van Justitie

DATUM 12 februari 2003

ONS KENMERK z2002-1486

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht

U heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht om een advies over het wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht. Hierbij voldoet het CBP aan uw verzoek.

In dit kader gaat het CBP in op:

- het beoordelingskader van dit advies;
- de invoering van een algemene identificatieplicht;
- de noodzakelijke registratie van de controles;
- de leeftijdsgrens voor verplichte identificatie;
- het erkennen van het rijbewijs als identificatiebewijs;
- het ontbreken van een voornemen tot evaluatie.

Het wetsontwerp roept een algemene identificatieplicht voor de burger in het leven die zowel geldt ten opzichte van de politie als ten opzichte van (andere) toezichthouders. Het CBP concentreert zich in zijn advies op de verplichting ten opzichte van de politie, aangezien deze de meest verstrekken gevolgen zal hebben.

Beoordelingskader

Het CBP beziet het voorliggende voorstel binnen enkele kaders in onderlinge samenhang: in het licht van artikel 8 EVRM, de wetgeving in verband met de bescherming van persoonsgegevens en de algemene uitgangspunten voor de identiteitsinfrastructuur, zoals deze onlangs door het kabinet zijn vastgesteld. Het CBP betreft hierbij de nota "Beperkte uitbreiding van identificatieplichten" van het vorige kabinet.

Relevant voor de beoordeling van het onderhavige voorstel is artikel 8 van het EVRM. Dit artikel stelt bescherming van de persoonlijke levenssfeer voorop en eist dat iedere beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer op een wettelijke grondslag berust en geschiedt voor een of meer van de vermelde doeleinden.

Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens dient de beperking voorts te worden gerechtvaardigd door een "pressing social need". Dit betekent dat de beperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts kan worden gerechtvaardigd door een zwaarwegend maatschappelijk belang en in concreto in overeenstemming zal moeten zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het

proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel mag het doel in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze kunnen worden verwerkelijkt.

Op het verzamelen en vastleggen van persoonsgegevens is voorts de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), dan wel voorzover het de registratie door de politie betreft de Wet politieregisters (Wpolr) van toepassing. Een belangrijk uitgangspunt in deze wetgeving is dat persoonsgegevens voor een bepaald doel worden verzameld en dat hierbij niet meer gegevens worden verwerkt dan voor dit doel noodzakelijk is.

De Wet politieregisters biedt het wettelijk kader om persoonsgegevens vast te leggen in registers die zijn aangelegd ten dienste van de uitvoering van de politietaak. Artikel 4 van de Wpolr luidt, voor zover van belang: het aanleggen van een politieregister vindt slechts plaats voor een bepaald doel en voorzover dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak. Het bevat slechts persoonsgegevens die rechtmatig zijn verkregen en die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor het is aangelegd.

De nota "Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement" (Kamerstukken II, 2002-2003, 28600 VII, nr. 21) bevat de actuele inzichten van het kabinet omtrent de omgang met identiteitsvraagstukken. In deze nota staat het gemeenschappelijke belang voorop dat overheid en burger hebben bij het vaststellen van diens identiteit. De burger dient zich in relatie tot de overheid te kwalificeren als een gerechtigde tot het afnemen van bepaalde diensten of als een burger die aan bepaalde verplichtingen voldoet. In het algemeen gaat de overheid, in lijn met de beginselen van de wetgeving voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens, uit van het "need to know"-principe. Dat wil zeggen dat er een geldige reden moet bestaan om van de burger identificatie te vereisen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat van de "niet-kenbaarheid" van de burger. Er moet een specifieke aanleiding zijn om van de burger identificatie te verlangen. Het belang van een juiste vaststelling van de identiteit van de burger neemt exponentieel toe met de ontwikkeling naar een elektronisch overheidsloket. Om die reden groeit ook de behoefte aan het op ruimere schaal kunnen gebruiken van een identificerend nummer. De invoering van een burgerservicenummer onder de voorwaarden als genoemd in de nota Persoonsnummerbeleid is dan ook een belangrijke bouwsteen voor het identiteitsmanagement van de overheid. Het CBP onderkent het belang van deze ontwikkelingen en heeft aan de totstandkoming van dit beleid een actieve bijdrage geleverd. De uitgangspunten uit de nota gebruikt het CBP als toetsingskader voor het onderhavige wetsvoorstel.

De discussie over een – beperkte of algemene – identificatieplicht is al zeker twintig jaar oud. Keer op keer wordt daarbij geconcludeerd dat het invoeren van een algemene identificatieplicht te ver gaat. Dat gebeurde bijvoorbeeld door het kabinet Lubbers II. Eind 2001 trok het kabinet Kok II dezelfde conclusie op basis van een degelijke analyse in zijn notitie "Beperkte uitbreiding van identificatieplichten" (Kamerstukken II, 2001-2002, 28069, nr. 1). In de bijlage bij deze nota is een opsomming gegeven van de bestaande identificatieverplichtingen. Doorgaans hebben deze betrekking op de burger als zodanig of als werknemer, dan wel op de specifieke relatie tussen een

vreemdeling en de overheid. Het opleggen van dergelijke verplichtingen komt overeen met de uitgangspunten in de nota Persoonsnummerbeleid. Met een strafsanctie worden met name die situaties bedreigd, waarin de overheid de burger als potentieel verdachte beschouwt. Het gaat hierbij om het “zwart rijden” in het openbaar vervoer en bij het optreden in het kader van voetbalvandalisme. Aan uitbreiding van deze situaties bestond destijds geen behoefte. In gevallen waarin los van concrete verdenking identiteitscontroles worden uitgevoerd kunnen zonodig aanvullende identificatiemaatregelen worden getroffen, concludeerde het toenmalige kabinet.

De invoering van een algemene identificatieplicht

Het voorliggende voorstel betreft de invoering van een permanente verplichting voor iedere burger vanaf 12 jaar om zich op elke plaats en op elk moment te kunnen identificeren ten opzichte van politieambtenaren en andere toezichthouders. Controle op de naleving van deze verplichting kan zonder specifieke aanleiding en niet gerelateerd aan bijzondere omstandigheden worden uitgevoerd. Vereist is slechts dat de controle noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak.

Aan deze verplichting vallen twee elementen te onderkennen. De draagplicht vergt een permanente inspanning en zorg van de burger om hieraan te voldoen. De toonplicht ter gelegenheid van controle is een ander aspect dat als een belasting kan worden ervaren. Dit geldt zowel in abstracte zin (het besef bij burgers dat zij zich ook zonder concrete aanleiding ten overstaan van de politie of andere toezichthouders moeten kunnen identificeren) als in concrete zin (de feitelijke identiteitscontroles die plaatsvinden, en de registratie hiervan die de burgers in kwestie overlast kunnen bezorgen). Of dit alles aanvaardbaar is, mede in het licht van artikel 8 EVRM, hangt af van de motivering die aan de invoering van deze verplichting ten grondslag ligt.

Het huidige kabinet gaat geheel voorbij aan de destijds breed gedragen analyse van zijn voorganger en de daarin besloten liggende motivering. Een dergelijke opstelling getuigt niet alleen van miskennis voor het staande overheidsbeleid, maar is ook misleidend ten opzichte van de burger, omdat bewust de argumenten tegen de invoering van een algemene identificatieplicht worden genegeerd. De toelichting bij het voorgelegde wetsvoorstel stelt voor de invoering ook geen andere onderbouwing in de plaats. De door dit kabinet vernomen maatschappelijke roep om een algemene identificatieplicht in delen van de samenleving – en de weerslag die deze heeft gevonden in het Strategisch Akkoord – doet namelijk op zich niets af aan de waarde van deze analyse. De roep als zodanig vormt in elk geval geen “pressing social need”, gezien in het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat geldt evenzeer voor de behoefte om een daad te stellen met het oog op gevoelens van onveiligheid. Het kabinet slaagt er hierdoor niet in om op toereikende wijze de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, zoals is vereist ingevolge artikel 8 lid 2 EVRM te rechtvaardigen.

Evenmin doet het voorstel recht aan het door dit kabinet in de nota Persoonsnummerbeleid onderschreven principe dat voor het invoeren van een identificatieplicht een toereikende grondslag moet bestaan en dat “niet-kenbaarheid” van de burger als uitgangspunt geldt. Op grond van deze nota en het als uitvloeisel hiervan in te voeren burgerservicenummer kan de

overheid identificatie verlangen van de burger in situaties waarin deze met de overheid voor het afnemen van een dienst of het nakomen van een verplichting van doen heeft.

Het voorliggende voorstel gaat uit van de burger als te onderzoeken subject. Het leidt ertoe dat de overheid haar burgers een permanente verplichting oplegt, zonder daarbij te motiveren waarom niet met verplichtingen voor specifieke gevallen kan worden volstaan. Waar het voorstel ook een strafbaarstelling omvat op het niet voldoen aan de beoogde identificatieplicht vormt het een ongemotiveerde uitbreiding van de situaties waarin de overheid van het vermoeden van een strafbaar feit kan uitgaan.

Dit effect wordt versterkt door de door de politie verlangde bevoegdheid tot het houden van zelfstandige controles ter naleving van de identificatieplicht. In de reactie van de Raad van Hoofddcommissarissen op het kabinetsstandpunt uit 2001 is reeds benadrukt dat invoering van een identificatieverplichting niet zinvol is als deze niet gepaard gaat met ofwel algehele controles ter zelfstandige handhaving ofwel stelselmatige controles, die bovendien systematisch worden vastgelegd. In zijn reactie van 30 januari 2003 op het voorliggende wetsvoorstel stelt de Raad van Hoofddcommissarissen in te stemmen met het voorstel onder – onder meer – de voorwaarde van de expliciete toekenning van deze bevoegdheid. Het is te verwachten dat deze controles de door het vorige kabinet reeds voorziene discriminatoire aspecten van het voorstel aanzienlijk zullen versterken. Op de gevolgen van de hiermee gepaard gaande registraties gaat het CBP in het volgende onderdeel nader in.

Dat met selectievere maatregelen kan en daarom ook moet worden volstaan volgt uit twee recente ontwikkelingen. De vergelijking met de gebiedsgebonden wapenwettelijke bevoegdheden dringt zich op. Hierbij gaat het om een door de actuele situatie ingegeven behoefte van de overheid om burgers aan de maatregelen van preventieve fouillering te kunnen onderwerpen. De beperking naar tijd en plaats was ook het kenmerk van het wetsontwerp incidentele identiteitscontroles in verband met dreiging van terroristische misdrijven. Het CBP heeft hierover positief geadviseerd. Dit wetsontwerp wordt, zoals is aangekondigd in de memorie van toelichting op het onderhavige voorstel, echter ingetrokken.

De conclusie is dat de wetgever schromelijk tekort schiet in de noodzakelijke onderbouwing van de voorgestelde verplichting in het algemeen en in de rechtvaardiging hiervan, voorzover deze verplichting als een inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden beoordeeld. De voorzienbare discriminatoire en stigmatiserende gevolgen van het voorstel worden niet onderkend. Deze zullen worden versterkt door de door de politie gestelde eis van toekenning van een op de identificatieplicht gerichte specifieke controlebevoegdheid.

De registratie van de controles

Het wetsontwerp roept een verstrekkende algemene verplichting voor burgers en een controlebevoegdheid voor de politie in het leven. Het gaat hierbij om de uitvoering van de politietaak. Voor de vastlegging van de verrichtingen dienen, ingevolge artikel 4 Wpolr, de

politierregisters. De vraag hierbij is welke registratie noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak.

Controles ter zelfstandige handhaving van de identificatieverplichting brengen een groot risico van discriminerend en daarmee stigmatiserend optreden met zich mee. Dit geldt voor zowel algemene als stelselmatige controles. Om dergelijk optreden van de politie te kunnen signaleren, hiertegen te kunnen optreden en deze eventueel aan een rechterlijke toetsing te kunnen onderwerpen is echter een goede registratie van het gebruik door de politie van deze bevoegdheid vereist. Vanuit dit gezichtspunt kan registratie noodzakelijk worden geacht voor de politietaak. Registratie van de controles brengt evenwel mee dat wordt vastgelegd waar, wanneer en onder welke omstandigheden burgers zijn gecontroleerd. Voor deze controle hoeft geen specifieke aanleiding in het gedrag van de burger te zijn gelegen, laat staan voor de vastlegging hiervan. Het kan hierbij dus gaan om optreden dat als zodanig al als een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de gecontroleerde personen kan worden aangemerkt. Dit effect wordt versterkt door registratie van de resultaten van de controles. Enerzijds is dus controleerbare uitvoering van deze bevoegdheid door de politie geboden, anderzijds kleven hieraan vanuit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer ernstige bezwaren. Deze spanning is inherent aan het gegeven dat de politie ingevolge dit voorstel een te ruime bevoegdheid wordt toegekend.

Voorts schat het CBP in dat een verplichte registratie op grote schaal zal worden ontdoken. Een dergelijke uitbreiding van de registratiepraktijk staat immers haaks op het beleid tot het terugdringen van de administratieve lasten voor de overheid en dus ook voor de politie. Het niet registreren leidt echter tot oncontroleerbaarheid van het optreden van de politie tegenover grote groepen onverdachte burgers. Het kabinet besteedt geen aandacht aan de wijze van controle van de uitvoering van de naleving van de identificatieplicht en de vastlegging van de bij de identiteitscontroles verkregen gegevens en lijkt dit dilemma zelfs niet te onderkennen.

Daarmee roept dit wetsvoorstel een bevoegdheid in het leven die ofwel oncontroleerbaar zal blijken te zijn, ofwel zal leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van de registratie van het gedrag van onverdachte burgers.

Leeftijdsgrens

Het CBP is van mening dat het voorstel onvoldoende onderbouwt op welke gronden al vanaf een leeftijd van 12 jaar een draag- en toonplicht wordt opgelegd. In de ons omringende landen die een identificatieplicht kennen, ligt de leeftijdsgrens hoger.

Voor zover een algemene identificatieplicht noodzakelijk wordt geacht, ligt in ons rechtsstelsel een leeftijdsgrens van 18 jaar als uitgangspunt voor de hand. Daarmee wordt aangesloten bij de leeftijd waarop een burger meerderjarig wordt, met de daarbij behorende rechten en plichten. Ook het volwassenenstrafrecht geldt in beginsel vanaf die leeftijd.

Indien daar voldoende dragende argumenten voor zijn, zou van de meerderjarigheidsgrens afgeweken kunnen worden en een algemene identificatieplicht ingesteld kunnen worden voor

burgers vanaf 16 jaar. Deze leeftijdsgrens sluit aan op hetgeen in sommige ons omringende landen als ondergrens voor diverse vormen van identificatieplicht is vastgesteld. Een leeftijdsgrens van 12 jaar zou in Europa een novum zijn waarvan de noodzaak niet adequaat is onderbouwd.

Rijbewijs als identiteitsbewijs

In het wetsvoorstel is het rijbewijs als identiteitsdocument opgenomen. Dit heeft ontegenzeggelijk het voordeel dat er geen aparte identiteitsbewijzen hoeven worden aangeschaft, indien men al in het bezit is van een rijbewijs. Het nadeel van een rijbewijs als identiteitsdocument is echter dat de kwaliteitseisen voor dit document lager liggen dan die bij het paspoort. Een tweede nadeel is dat de rijbewijzen niet centraal worden uitgegeven, zoals dat bij de paspoorten en Europese identiteitskaarten juist wel geregeld is ter voorkoming van fraude met deze documenten. Op deze manier gaat het rijbewijs fungeren als zwakke schakel in de identiteitsketen. Om dit te voorkomen dient het aanmerken van het rijbewijs als identiteitsbewijs vergezeld te gaan van waarborgen ten aanzien van de fraudebestendigheid van het rijbewijs zelf en ten aanzien van de procedure met betrekking tot de uitgifte ervan.

Evaluatie en kosten

In het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting ontbreekt een bepaling ten aanzien van de evaluatie van de met de invoering van een algemene identificatieplicht samenhangende nieuwe bevoegdheden van de politie en andere toezichthouders alsmede de toepassing daarvan. Ook de kosten van de registratie en noodzakelijke controle hierop zijn in dit wetsvoorstel niet voorzien.

Gelet op het ingrijpende karakter van de maatregel ten aanzien van de burger, de risico's die deze bevoegdheid met zich mee kan brengen, zoals discriminerende toepassing, en die van uitgebreide registraties ten behoeve van de controle op de toepassing en de meting van het effect van toepassing van de bevoegdheid, ligt het in de rede om de identificatieplicht en de toepassing van de daarmee samenhangende bevoegdheden te evalueren, zowel in termen van nut en noodzaak als ten aanzien van de maatschappelijke gevolgen en de correcte toepassing door de uitvoerende organen.

Conclusie

Het CBP heeft dit voorstel gezien in het licht van artikel 8 EVRM, de wetgeving in verband met de bescherming van persoonsgegevens en de algemene uitgangspunten voor de identiteitsinfrastructuur, zoals deze onlangs door het kabinet zijn vastgesteld. Het CBP betreft hierbij de nota "Beperkte uitbreiding van identificatieplichten" van het vorige kabinet.

De conclusie is dat de wetgever schromelijk tekort schiet in de noodzakelijke onderbouwing van de voorgestelde verplichting in het algemeen en in de rechtvaardiging hiervan, voorzover deze verplichting als een inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden beoordeeld. De voorzienbare discriminatoire en stigmatiserende gevolgen van het voorstel worden niet onderkend. Deze zullen worden versterkt door de door de politie gestelde eis van toekenning van een op de identificatieplicht gerichte specifieke controlebevoegdheid.

Om discriminerend en stigmatiserend optreden van de politie te kunnen signaleren en hiertegen te kunnen optreden is een goede registratie van het gebruik door de politie en andere toezichthouders van hun bevoegdheden vereist. Hierbij zijn tegengestelde en daardoor moeilijk beheersbare effecten te verwachten. Het kabinet besteedt geen aandacht aan de vastlegging van de bij de identiteitscontroles verkregen gegevens en lijkt dit dilemma zelfs niet te onderkennen. Daarmee roept dit wetsvoorstel een bevoegdheid in het leven die ofwel oncontroleerbaar zal blijken te zijn, ofwel zal leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van de registratie van het gedrag van onverdachte burgers.

Het CBP adviseert u gelet op het voorgaande het wetsvoorstel niet in te dienen.

Hoogachtend,

mr. P.J. Hustinx
voorzitter