

Commentaar van het NJCM inzake de wet op de uitgebreide identificatieplicht *

1. Inleiding¹

Op 24 september 2003 is ter uitbreiding van de identificatieplicht het wetsvoorstel ‘Wijziging en aanvulling van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthouders’ ingediend.² Dit wetsvoorstel houdt in dat een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, verplicht is om op vordering van een opsporingsambtenaar of toezichthouder een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden. Deze vordering kan worden gedaan indien een opsporingsambtenaar of een toezichthouder dit redelijkerwijs noodzakelijk acht voor diens taakuitoefening. De leeftijdsgrens van de groep van personen die aan deze identificatieplicht moeten voldoen wordt daarbij ten opzichte van de huidige regeling verlaagd naar 14 jaar. Degene die niet aan deze vordering voldoet is strafbaar.

De voorgestelde uitbreiding van de identificatieplicht roept vanuit mensenrechtelijk perspectief een aantal kritische vragen op. In de eerste plaats rijst de vraag of er gewijzigde maatschappelijke omstandigheden zijn die een uitbreiding van de – thans nog beperkte – identificatieplicht rechtvaardigen. Voorts moet de vraag worden beantwoord of deze uitbreiding de toets aan de mensenrechten kan doorstaan. Daarbij is het tevens van belang aandacht te geven aan proportionaliteit en subsidiariteit en de vraag of er sprake is van een versterking van de handhaving ten opzichte van de huidige situatie.

* Opgesteld door M. Duker, M.E. de Meijer en B.J. Schmitz.

¹ In dit commentaar zijn stukken verwerkt die zijn verschenen vóór 1 januari 2004.

² TK 2003-2004, 29 218, nrs. 1-2.

2. Rechtvaardigende gewijzigde maatschappelijke omstandigheden

2.1. Inleiding

Gelet op de recente voorstellen met betrekking tot de identificatieplicht rijst – zoals hiervoor aangegeven – in de eerste plaats de vraag of er gewijzigde maatschappelijke omstandigheden zijn die een uitbreiding van de – thans nog beperkte – identificatieplicht rechtvaardigen. De kern hiervan moet worden geplaatst in de sleutel van de “pressing social need”; Een mogelijke beperking van het recht van artikel 8, eerste lid, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) – het recht op privéleven – kan slechts zijn rechtvaardiging vinden in een “zwaarwegend maatschappelijk belang”.³ Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang om na te gaan welke argumenten destijds hebben geleid tot invoering van de Wet op de identificatieplicht en welke argumenten thans worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de uitbreiding van de desbetreffende wet.

2.2. De aanleiding voor de Wet op de identificatieplicht

Een decennium geleden trad de ‘Wet op de identificatieplicht’ in werking. Deze wet komt voort uit beleid dat is gericht op een substantiële verbetering van de rechtshandhaving in ons land.⁴ De identificatieplicht zou de taken kunnen verlichten van degenen die met controle en opsporing zijn belast.⁵ Over het wetsvoorstel dat daaraan voorafging, het wetsvoorstel “aanwijzing van documenten dienende ter vaststelling van de identiteit van personen, alsmede van enige gevallen waarin de identiteit van personen aan de hand van deze documenten kan worden vastgesteld” is door velen gediscussieerd.⁶ De discussie handelde met name over de vraag of er sprake diende te zijn van een beperkte of een algemene identificatieplicht. Deze vraag hing nauw samen met de vraag ‘naar de toerusting die de burger aan de overheid wil geven om de door die burger zozeer gewenste verbetering van de rechtshandhaving ook daadwerkelijk te kunnen effectueren’,⁷ mede gelet op de maatschappelijke knelpunten en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

³ Vgl. TK 2003-2003, 29 218, nr. 3, p. 3.

⁴ TK 1991-1992, 22 694, nr. 5 (memorie van antwoord), p. 1-2.

⁵ TK 1991-1992, 22 694, nr. 3, p. 2.

⁶ Vgl. H. de Doelder, F.J.M. Zwetsloot, *Identificatieplicht, Aspecten van de invoering van een identificatieplicht*, Arnhem 1993.

⁷ Zie: E.M.H. Hirsch Ballin, *Openingspeech*, in: H. de Doelder, F.J.M. Zwetsloot, *Identificatieplicht*, a.w., p. 1; Vgl. voorts TK 1991-1992, 22 694, nr. 3, p. 1.

die een identificatieplicht met zich mee zou (kunnen) brengen. Men name ten aanzien van de algemene identificatieplicht werd in deze discussie afwijzend gereageerd. Sommigen meenden zelfs dat ook een beperkte identificatieplicht van de hand diende te worden gewezen, omdat het een verbod zou kunnen zijn van een algemene identificatieplicht. Uiteindelijk is in de wet een beperkte identificatieplicht neergelegd. De beperking ligt er in dat de identificatieplicht alleen in *bepaalde* situaties geldt. De Wet op de identificatieplicht lijkt uiteindelijk het resultaat te zijn geweest van een (politiek) compromis.

2.3. “Pressing social need” en het huidige wetsvoorstel

In de memorie van toelichting bij het huidige wetsvoorstel staat dat de regering meent dat in het gewicht van het maatschappelijk belang sinds 1987 wijziging is gekomen. In de eerste plaats werd gewezen op de toegenomen complexiteit van de samenleving welke reeds blijkt uit ‘puur demografische ontwikkelingen als de bevolkingstoename van 14,6 miljoen in 1987 naar 16 miljoen in 2002, en de toegenomen geschakeerdheid van de bevolking’. Volgens de regering hangen met deze demografische ontwikkelingen factoren als ‘verdere verstedelijking, grotere anonimiteit tussen burgers onderling en tussen burger en overheid en vermindering van de sociale cohesie en van de overzichtelijkheid van de samenleving’ samen. Ook de verdere realisatie van de vrijheid van verkeer van personen, goederen en diensten binnen de Europese Unie leidt volgens de regering tot schaalvergroting en intensivering van bewegingen op de genoemde terreinen. In de visie van de regering hebben de burger en de overheid in een complexe samenleving een gemeenschappelijk belang hebben bij een correcte vaststelling van de identiteit van de burger en dient dit belang zelfs voorop te staan. De burger moet zich dan ten opzichte van de overheid ‘in bepaalde gevallen kwalificeren tot het afnemen van bepaalde diensten; hij moet daarbij voldoen aan bepaalde voorwaarden en bepaalde verplichtingen.’⁸

De regering is derhalve van oordeel dat uitbreiding van de identificatieplicht noodzakelijk is in een samenleving, waarvan de complexiteit is toegenomen en nog steeds toeneemt. De voorgestelde bevoegdheid zou voldoende duidelijk zijn, niet te algemeen geformuleerd en aansluiten bij de concrete taakuitoefening van functionarissen die zijn belast met de handhaving van wettelijke voorschriften. Door de ruimere bevoegdheid met betrekking tot de identiteitscontrole zou een bijdrage

⁸ TK 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 3

geleverd kunnen worden aan het terugdringen van het handhavingstekort dat reeds eerder geconstateerd zou zijn.

Het NJCM vraagt zich af waarop de regering haar oordeel stoelt.⁹ Ook geeft de regering niet concreet aan welke effecten van een dergelijke uitbreiding worden verwacht, welke problemen men verwacht met een dergelijke uitbreiding op te lossen en waarom de huidige Wet op de identificatieplicht niet voldoet. De onderbouwing van de regering van haar oordeel dat de uitbreiding van de identificatieplicht in het licht van de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden ten opzichte van 1987 noodzakelijk is – met verwijzing naar de bevolkingstoename, toenemende anonimiteit, gewijzigde demografische samenstelling, Europeanisering, enzovoorts – is niet overtuigend. In paragraaf 3.3.2. wordt hier met het oog op art. 8 EVRM dieper op ingegaan.

2.4. De keerzijde: “chilling-effect”, maatschappijbeeld en het gevaar voor discriminatoire toepassing

Reeds door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is aandacht gevraagd voor een mogelijk “chilling-effect” van de invoering van een uitgebreide identificatieplicht op de uitoefening van andere grondrechten. Gesteld wordt dat de wetenschap dat indien van burgers op ruimere schaal legitimatie kan worden verlangd, dit hen ervan zou kunnen weerhouden aanwezig te zijn bij bepaalde evenementen of op bepaalde plaatsen. Daardoor zou de vrijheid van vergadering, van demonstratie of van meningsuiting in het gedrang kunnen komen.¹⁰

Het NJCM constateert dat de argumenten die de regering noemt ter weerlegging van het mogelijke “chilling-effect” niet overtuigen. Volgens de regering is namelijk het optreden van een dergelijk effect niet waarschijnlijk omdat het opnemen van de beperking dat de vordering tot het tonen van een identiteitsbewijs in het kader van een “redelijke taakuitoefening” moet zijn gedaan. Het belemmeren van deelname aan reguliere maatschappelijke activiteiten zouden hiervan geen deel uitmaken. Voorts merkt de regering op dat de identiteitscontrole er ‘uiteraard’ niet toe mag leiden dat andere grondrechten *onrechtmatig* worden beperkt en dat tot op heden niet van een

⁹ Vgl. het jaarverslag RvS 2002, p. 42, waarin de zgn. beleidsanalytische toets wordt beschreven, in het bijzonder dat een feitelijke onderbouwing van beweringen in de toelichting behoort te zijn opgenomen.

¹⁰ TK 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 4.

dergelijk effect is gebleken bij de huidige identificatieplicht.¹¹ Echter, het criterium van de “redelijke taakuitoefening” geeft niet een duidelijke omlijning wanneer daarvan wél en wanneer daarvan geen sprake is. Het betreft een open norm, vatbaar voor nadere invulling vanuit de praktijk. Het belemmeren van reguliere maatschappelijke activiteiten valt uiteraard niet onder dit criterium en kan geen doel op zichzelf zijn, doch het is veeleer een mogelijk neveneffect van een identiteitscontrole, zowel als het gaat om een individuele controle als om een grootschalige controle. Een beperking van andere grondrechten – of dit nu onrechtmatig of rechtmatig gebeurt – vindt dan bijgevolg plaats.

Hiernaast hecht het NJCM eraan om de aandacht te vestigen op het maatschappijbeeld dat uitgaat van het wetsvoorstel. Dit maatschappijbeeld is negatief, namelijk een beeld van een maatschappij waarin *met de bevolkingstoename* de criminaliteit toeneemt, waarin mensen vaker wangedrag vertonen en waarin strak toezicht en controle nodig is om de orde te handhaven. Los van de vraag of en in hoeverre dit maatschappijbeeld strookt met de werkelijkheid, is een groot nadeel van het voorstel dat het dit maatschappijbeeld ook aan burgers oplegt.

Het altijd verplicht kunnen tonen van een identiteitsbewijs om de overheid de gelegenheid te geven de criminaliteit effectiever te bestrijden schept een ander maatschappijbeeld dan bijvoorbeeld het verplicht kunnen tonen van een rijbewijs als men aan het verkeer deelneemt. Dergelijke specifieke legitimatieplichten zijn voor de meeste burgers vanzelfsprekend en niet alleen omdat zij eraan gewend zijn. Zij krijgen er mee te maken wanneer zij zichzelf actief begeven in situaties waarbij zij van tevoren al weten dat zij zich moeten legitimeren.

Dat is iets anders dan wanneer men *altijd* een identiteitsbewijs op zak moeten hebben omdat politie en toezichthouders hen dan overal kunnen controleren als zij dat nodig vinden voor de vervulling van hun taak. Men wordt op die manier in feite verplicht bij te dragen aan criminaliteitsbestrijding, terwijl men zich daartoe wellicht niet geroepen voelt. Men kan op die manier een negatief maatschappijbeeld opgelegd krijgen dat vaak niet zal overeenstemmen met de eigen beleving van het maatschappelijk leven, waarbinnen criminaliteit en ordeverstoring wellicht geen belangrijke plaats innemen.

Juist voor de groep jongeren vanaf 14 jaar – waarvoor ingevolge het huidige wetsvoorstel eveneens de identificatieplicht moet gaan gelden - is het opleggen van een dergelijk negatief maatschappijbeeld waarin een

¹¹ TK 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 5.

identiteitsbewijs kennelijk nodig is te meer onwenselijk. Voor veel mensen en vooral voor jongeren kan het verplicht kunnen tonen van een identiteitsbewijs ook van invloed zijn op het zelfbeeld. De gedachte dat je overal gecontroleerd kunt worden als de politie dat nodig vindt, kan het gevoel teweegbrengen een object van toezicht te zijn. En de wetenschap dat je overal gecontroleerd *moet kunnen* worden, kan het gevoel teweegbrengen een object van wantrouwen te zijn. Als iemand bovendien één of meerdere keren daadwerkelijk te maken krijgt met controles waarvan voor hemzelf de noodzaak niet (direct) duidelijk is, krijgt dat gevoel een sterke bevestiging.

Dat negatieve gevoel treedt vooral op de voorgrond als iemand zich mengt in situaties waarin de nieuwe bevoegdheden gericht worden toegepast. Bij stakingen, bij demonstraties, in uitgaansgebieden, bij voetbalwedstrijden etc.. Door de uitgebreide controlebevoegdheden wordt het gevoel van vrijheid om bij dergelijke bijeenkomsten aanwezig te zijn ingeperkt. De meerderheid aan stakende en demonstrerende burgers, uitgaande jongeren en voetbalfans die zich goed gedragen wordt door het voorstel nog pregnanter onderdeel van een risicogroep die aan strakker toezicht onderworpen moet kunnen worden. Dat kan mensen ervan weerhouden zulke situaties of gebieden op te zoeken, maar het kan mensen ook frustreren en dus aanleiding geven tot conflicterend gedrag. En dat is nu juist wat het wetsvoorstel moet voorkomen.

Ten slotte moet gewezen worden op het gevaar voor discriminatoire toepassing. Door de voorgestelde uitbreiding van de identificatieplicht kan in wezen eenieder door de politie staande gehouden worden ter identificatie, hetgeen voor alle burgers een fundamentele wijziging inhoudt van hun rechten tegenover de overheid.¹² De in het wetsvoorstel opgenomen ‘bepalingen’ van de identificatieplicht voorkomen *niet* een ruime toepassing van de bevoegdheden daartoe van opsporingsambtenaren en toezichthouders, hetgeen in dit commentaar hierna nader zal worden toegelicht. Gelet op de mogelijkheid van een ruime toepassing lenen deze bevoegdheden zich voor misbruik, meer in het bijzonder voor discriminatoire toepassing. Discriminatoire toepassing betreft een wezenlijke schending van mensenrechten en kan diep ingrijpen in de samenleving. Het wetsvoorstel biedt geen waarborgen en goede rechtsbescherming ter voorkoming daarvan. Daarbij moet worden gewezen op het hieraan gelieerde probleem uit de praktijk dat rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen door of vanwege de overheid om uiteenlopende redenen – bijvoorbeeld vanwege de lange wachttijd bij het aanmaken van een dergelijk document - niet in het bezit van de juiste identiteitsdocumenten gesteld worden en bijgevolg niet

¹² Vgl. de opmerkingen van de SP in het Verslag, TK, 2003-2004, 29218, nr. 6, p. 5

aan de voorgestelde identificatieplicht kunnen voldoen. Gelet op de aparte strafbaarstelling en de hoogte van de boete die ingevolge het wetsvoorstel kan worden opgelegd, kan dit voor vreemdelingen onevenredig zware gevolgen hebben.

3. *Mensenrechten*

3.1. *Inleiding*

Vanuit het perspectief van mensenrechten is vooral artikel 8 EVRM van belang. Dat artikel bepaalt onder andere dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé-leven. De vraag die het NJCM zich heeft gesteld is of, en zo ja, in hoeverre de voorgestelde uitbreiding van de identificatieplicht strijdig is met art. 8 EVRM. Het NJCM heeft al eerder adviezen geschreven over voorgestelde uitbreidingen van de identificatieplicht in relatie tot het recht op respect voor het privé-leven.¹³ Het NJCM staat nog steeds achter de strekking van deze adviezen maar wenst daar in dit verband enige aanvullingen op te maken.

3.2. *Toepasselijkheid art. 8 EVRM*

Allereerst is van belang na te gaan of de voorgestelde uitbreiding van de identificatieplicht voor burgers eigenlijk wel een inmenging is in het recht op het respect voor privé-leven. Pas daarna kan de vraag worden gesteld of de inmenging ook een inbreuk oplevert. Er is geen rechtspraak van het EHRM over de verplichting om in het publieke domein een identiteitsbewijs te tonen zonder dat een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat of zonder dat de openbare orde dat direct noodzakelijk maakt. In de zaak *P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk*¹⁴ stelde het EHRM wel dat het privé-leven zich ook tot het publieke domein kan uitstrekken. In verband met de klacht tegen het gebruik van afluisterapparatuur op een politiebureau overwoog het EHRM in dit arrest verder (par. 56):

“(..) Article 8 also protects a right to identity and personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and

¹³ Zie o.m. het NJCM-commentaar op de Notitie Identificatieplicht, NJCM-Bulletin 14-1 (1989), p. 110 e.v. en het NJCM-commentaar op het concept-wetsvoorstel identificatieplicht, in: *Privacy en Registratie*, jrg. 16, nr. 3, okt. 1991, p. 6-10.

¹⁴ EHRM 25 september 2001 (*Application no. 44787/98*). Zie ook NJ 2003, 670..

the outside world (..). It may include activities of a professional or business nature (..). There is therefore a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of “private life”.

Hoewel niet direct van toepassing op een wettelijke identificatieplicht, valt uit overweging 56 op te maken, dat een algemene bevoegdheid om zonder een verdenking van een strafbaar feit personen in het publieke domein te vorderen hun identiteitsbewijs te tonen, een inmenging is in het privé-leven van die personen, te meer omdat het zonder verdenking van een strafbaar feit geconfronteerd worden met de verplichting een identiteitsbewijs te tonen verder gaat dan het in publieke domein geconfronteerd worden met de aanwezigheid van toezichthouders, politie en cameratoezicht. Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot uitbreiding van de identificatieplicht blijkt dat de regering ook erkent dat er sprake is van een inmenging in het recht op privé-leven.

Voorts blijkt uit de hiervoor genoemde uitspraak van het EHRM dat er in verband met het monitoren van het publieke domein vooral sprake is van een inmenging in het privé-leven in geval van registratie van persoonsgegevens. Dat wordt bevestigd in de zaak *Perry v. Verenigd Koninkrijk*.¹⁵

3.3. ‘Bij wet voorzien’ en ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’

Inmenging door de overheid in het privé-leven van burgers is volgens art. 8 EVRM alleen toegestaan als die bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is.

3.3.1. ‘Bij wet voorzien’

Aan de eis dat de inmenging bij wet is voorzien wordt met het wetsvoorstel op het eerste gezicht voldaan. Maar uit rechtspraak van het EHRM volgt dat het bij wet regelen als zodanig niet voldoende is. Het EHRM overweegt in *P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk*:¹⁶

“The expression “in accordance with the law” requires, firstly, that the impugned measure should have some basis in domestic law; secondly, it refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must moreover be able to foresee its consequences for him, and that it is compatible with the rule of law (see,

¹⁵ EHRM 17 juli 2003, (*Application no. 63737/00*), zie meer i.h.b. par. 38.

¹⁶ EHRM 25 september 2001, (*Application no. 44787/98*), par. 44

amongst other authorities, *Kopp v. Switzerland*, judgment of 25 March 1998, *Reports* 1998-II, p. 540, § 55).”

De burger moet dus kunnen voorzien wat de gevolgen van de wet zijn. Nu bepaalt het voorgestelde artikel 2 van de Wet op de Identificatieplicht dat een ieder op vordering van een politieambtenaar of een toezichthouder een identiteitsbewijs moet tonen. De bevoegdheid van de toezichthouders is nader gebonden aan het uitgangspunt van art. 5:13 Awb dat de bevoegdheid alleen wordt gebruikt voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. De bevoegdheid om het tonen van een identiteitsbewijs te vorderen is bij een politieambtenaar nader gebonden aan het uitgangspunt van art. 8a van de Politiewet dat de vordering redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.

De regering merkt in de memorie van toelichting op dat in het wetsvoorstel zo duidelijk mogelijk wordt aangegeven voor welke gevallen en onder welke omstandigheden die plicht zal gelden en op welke wijze de burger aan die plicht kan voldoen.¹⁷ Of die conclusie van de regering juist is kan tot op zekere hoogte worden getoetst aan de overwegingen van het EHRM hieromtrent in de hierboven aangehaalde uitspraak *P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk*. Die zaak ging mede over het verkrijgen door de politie van de telefoonnummers die vanuit een bepaalde telefoon in een bepaalde periode waren gebeld. De klagers betoogden dat de Engelse wetgeving waarop het verwerven van die informatie was gebaseerd onvoldoende waarborgen bood wat betreft het gebruik van de informatie, de registratie en de vernietiging ervan. Het EHRM overwoog (par. 46):

“46. The Court observes that the quality of law criterion in this context refers essentially to considerations of foreseeability and lack of arbitrariness (see *Kopp*, cited above, p. 541, § 64). What is required by way of safeguard will depend, to some extent at least, on the nature and extent of the interference in question. In this case, the information obtained concerned the telephone numbers called from B.’s flat between two specific dates. It did not include any information about the contents of those calls, or who made or received them. The data obtained, and the use that could be made of them, were therefore strictly limited.

Ten eerste valt de bevoegdheid om van burgers te vorderen dat zij hun identiteitsbewijs tonen aan deze overwegingen te toetsen. Van belang is dat het EHRM overweegt dat de vereiste waarborgen afhankelijk zijn van de aard

¹⁷ TK 2003-2004, 29218, nr. 3, p. 3.

en de mate van inmenging in het privé-leven. In de aangehaalde zaak ging het om een verdenking van een strafbaar feit en om beperkte bevoegdheden tot vergaring en opslag van gegevens over telefoonverkeer. Terwijl de voorgestelde wetswijziging ziet op een veel breder toepassingsbereik ten aanzien van een veel grotere groep mensen dan alleen mensen tegen wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij een strafbaar feit hebben gepleegd.

Een strengere toets ligt voor de hand als het gaat om een inmenging in het privé-leven zonder dat er sprake is van verdenking van een strafbaar feit of verstoring van de openbare orde door betrokkene zelf. Dan is te meer een bezwaar dat het wetsvoorstel niet voorspelbaar maakt wat het gevolg is van de bevoegdheid van politieambtenaren en toezichthouders om een ieder naar een identiteitsbewijs te vragen, indien dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Als die bevoegdheid niet gebonden is aan een specifiek omschreven taak, zoals bijvoorbeeld grenscontrole of controle op basis van de Warenwet, kan een burger niet voorzien wanneer en onder welke omstandigheden hij kan worden staande gehouden met de vordering zijn identiteitsbewijs te tonen. Burgers kunnen niet voorzien wanneer controle ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ is voor de uitoefening van de politietaak.

Ten tweede valt de mogelijkheid om controles op grond van de voorgestelde wetswijziging te registreren te toetsen aan de overwegingen van het EHRM. En zoals gezegd, legt het EHRM juist op die registratie de nadruk.¹⁸ Het EHRM eist kennelijk geen formele regelgeving die onrechtmatige registratie voorkomt. Maar toch kan registratie van uitgevoerde controles in strijd met art. 8 EVRM plaatsvinden. Het EHRM kijkt namelijk wel naar het gevaar van willekeur. In de aangehaalde zaak was de openbaarmaking aan de politie van gegevens en de registratie/opslag ervan wel aan betrekkelijk duidelijke voorwaarden gebonden, zoals ook blijkt uit de argumenten van de Britse regering in die zaak.¹⁹

Uit het wetsvoorstel blijkt niet van duidelijke waarborgen tegen registratie van controles voor andere doeleinden dan in het wetsvoorstel naar voren gebracht. Het is ondertussen goed voorstelbaar dat de politie ten aanzien van bepaalde personen of groepen personen in kaart wil brengen waar zij zich op welke momenten (hebben) begeven. Te denken valt aan voetbalwedstrijden, demonstraties of uitgaansgelegenheden en uitgaanscentra. Gerichte registratie van controles op naam kan vanuit het perspectief van de handhaving gewenst zijn. De regering hanteert als uitgangspunt dat buiten de situaties waarin

¹⁸ EHRM 25 september 2001, (*Application no. 44787/98*), par. 47.

¹⁹ EHRM 25 september 2001, (*Application no. 44787/98*), par. 41.

proces-verbaal wordt opgemaakt van het weigeren het identiteitsbewijs te tonen²⁰ (dan is er immers sprake van een strafbaar feit), er geen registratie plaatsvindt van toegepaste vorderingsbevoegdheden.²¹

Het NJCM is dan ook van oordeel dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt tegen willekeurige toepassing van de daarin vastgelegde bevoegdheden. De bevoegdheden zijn, zeker nu zij een groot toepassingsbereik hebben, onvoldoende duidelijk omschreven en gaan gepaard met onvoldoende rechtsbescherming.²² Het NJCM is ook van oordeel dat de regering onvoldoende waarborgen biedt tegen onrechtmatige registratie van controles. Volgens het NJCM biedt alleen een toezegging dat registratie niet plaatsvindt onvoldoende waarborgen.

3.3.2. *Noodzakelijk in een democratische samenleving (pressing social need)*

Een tweede eis die artikel 8 van het EVRM stelt aan een inmenging in het recht op privé-leven is dat zij noodzakelijk is in een democratische samenleving. Een inmenging in het recht op privé-leven kan beschouwd worden als noodzakelijk in een democratische samenleving als zij dient als antwoord op een zwaarwegend maatschappelijk belang (*pressing social need*). De maatregel moet een redelijk evenwicht bewerkstelligen tussen enerzijds de individuele rechten van burgers zoals gewaarborgd in het EVRM en anderzijds het algemeen belang.²³ De nationale overheid heeft wel een zekere vrijheid om te oordelen wat een zwaarwegend maatschappelijk belang is. Want juist de nationale overheid kan het best inschatten in hoeverre er een zwaarwegend maatschappelijk belang is. De regering erkent dat uit deze eis voortvloeit dat een maatregel zoals de uitbreiding van de identificatieplicht moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De regering stelt in de memorie van toelichting dat er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Het maatschappelijk belang van een uitgebreide identificatieplicht is volgens haar veel groter dan eind jaren tachtig toen ook een discussie werd gevoerd over de invoering van een identificatieplicht.²⁴ De regering wijst ten eerste op de toegenomen

²⁰ Inmiddels is ook een amendement ingediend (TK 2003-2004, 29218, nr. 13) dat inhoudt dat op verzoek registratie plaatsvindt in het politieregister van de reden van de gedane vordering (art. 2 lid 2 van de Wet op de identificatieplicht)

²¹ TK 2003-2004, 29218, nr. 3, p. 13.

²² Vgl. I. Sewandono, P. Mendelts, NJB 2003, p. 973-974.

²³ EHRM 9 oktober 2003 Slivenko tegen Litouwen, (*Application no. 48321/99*), par. 113

²⁴ TK 2003-2004, 29218, nr. 3, p. 3.

complexiteit van de samenleving die al blijkt uit demografische ontwikkelingen als de aanzienlijke bevolkingstoename en de toegenomen geschakeerdheid van de bevolking. Met deze demografische ontwikkelingen hangen volgens de regering factoren samen als verdere verstedelijking, grotere anonimiteit tussen burgers onderling en tussen burger en overheid en vermindering van de sociale cohesie en van de overzichtelijkheid van de samenleving samen. Ook de verdere realisatie van de vrijheid van verkeer van personen, goederen en diensten binnen de Europese Unie leidt tot schaalvergroting en intensivering van bewegingen op de genoemde terreinen.²⁵ Opvallend is dat de regering in dit verband niet ingaat op het zwaarwegende maatschappelijke belang van criminaliteitsbestrijding, dat zij als primair doel van het wetsvoorstel naar voren brengt. Zij toont niet overtuigend aan waar die criminaliteitsbestrijding gebreken vertoont, waarom er een zwaarwegend maatschappelijk belang bestaat om die gebreken te verhelpen en waarom juist een uitgebreide identificatieplicht daarvoor noodzakelijk is. De memorie van toelichting geeft niet aan of en in hoeverre is onderzocht op welke manier het gestelde doel met een minder ingrijpend middel kan worden bereikt. Terwijl in de nota *Beperkte uitbreiding van identificatieplichten*²⁶ juist werd aangegeven dat de bestaande identificatieregelgeving voldoende mogelijkheden biedt bij de opsporing en vervolging van criminaliteit. Volgens die nota kan het handhavingsniveau van de verschillende wetten waarin een identificatieplicht is opgenomen worden verhoogd door het intensiever benutten van bestaande controle mogelijkheden en is het daarom niet noodzakelijk dat de omvang van het aantal te controleren personen wordt uitgebreid.

In de nota naar aanleiding van het verslag openbaart de regering kennelijk het eigenlijke belang van het wetsvoorstel:

“(..) Anders dan deze leden menen is door de regering niet betoogd dat een redelijke taakuitoefening van de politie uitbreiding van de identificatieplicht noodzakelijk maakt. Wel is betoogd dat zij kan bijdragen aan een verbetering van de uitvoering van de politietaak.”²⁷

Het NJCM is van oordeel dat er geen sprake is van een noodzaak in de zin van art. 8 lid 2 EVRM om de reeds bestaande identificatieplichten uit te breiden. De regering heeft niet overtuigend aangetoond dat er sprake is van

²⁵ TK 2003-2004, 29218, nr. 3, p. 3

²⁶ TK 2001-2002, 28069, nr. 1.

²⁷ TK 2003-2004, 29218, nr. 10, p. 4

een zwaarwegend maatschappelijk belang dat een dergelijke brede inmenging in het respect voor het privé-leven van burgers rechtvaardigt.

4. Wenselijkheid en beperkingen

4.1. Inleiding

Hiervoor is reeds gewezen op het oordeel van de regering zoals vervat in de memorie van toelichting²⁸ bij het wetsvoorstel op de Uitgebreide Identificatieplicht, namelijk dat de bestaande beperkte identificatieplichten²⁹ niet meer toereikend zijn. Daarom moeten deze volgens de regering worden uitgebreid opdat de bestrijding van de criminaliteit en de rechtshandhaving doeltreffender zullen worden. In dit kader is de regering van oordeel dat door invoering van een plicht tot het dragen en tonen van een geldig identiteitsbewijs voor personen die in Nederland verblijven een bijdrage kan worden geleverd aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte.

In deze paragraaf bekijkt het NJCM of de stelling van de regering dat de identificatieplicht bijdraagt tot de rechtshandhaving en een doeltreffender bestrijding van de criminaliteit de toets der kritiek - ook in andere opzichten dan de hiervoor genoemde - kan doorstaan. Daartoe wordt bezien of de bevoegdheid personen naar hun identificatiebewijs te vragen iets toevoegt aan het reeds voorhanden zijnde instrumentarium van opsporingsambtenaren

worden de bestaande bevoegdheden van bovengenoemde personen geschetst en wordt bekeken of daarmee kan worden volstaan.

4.2.1. (Buitengewoon) opsporingsambtenaren

Op grond van art. 2 van de Politiewet (Pw) heeft de politie als taak de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de handhaving van de openbare orde en de verlening van hulp aan diegenen die dat behoeven. De bevoegdheden die de politie kan aanwenden voor het handhaven van de rechtsorde worden derhalve gestoeld op deze bepaling.³⁰ De bevoegdheden van de politie om in het kader van rechtshandhaving de identiteit van personen (in dit kader derhalve *verdachten*) te onderzoeken zijn neergelegd in de artikelen 52, 55b en 61a lid 1 sub a en b van het Wetboek van Strafvordering (Sv).

Op grond van art. 52 Sv kan iedere opsporingsambtenaar de verdachte staande houden en hem naar zijn identiteitsgegevens vragen. Daarbij moet worden aangetekend dat het hier niet om een bevel van de opsporingsambtenaar gaat, en dat de verdachte die weigert te antwoorden zich dan ook niet schuldig maakt aan overtreding van art. 184 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).³¹ De verdachte kan uiteraard wel worden aangehouden voor het feit waarvan hij wordt verdacht of wanneer hij wordt verdacht van het opgeven van een valse naam (art. 435 sub 4 Sr) en vervolgens worden meegenomen naar het bureau, alwaar hij kan worden onderworpen aan maatregelen ter identificatie (61a lid 1 sub a en b Sv). Art. 61a lid 1 sub a en b Sv ziet op het maken van fotografische- of video-opnamen en op het nemen van lichaamsmaten en vingerafdrukken, maatregelen waarmee de identiteit van een verdachte in de meeste gevallen zal kunnen worden vastgesteld. Ten behoeve van de identificatie kan de termijn voor het ophouden voor verhoor bovendien met nogmaals zes uur worden verlengd. Daarnaast vindt bij aangehouden verdachten van misdrijven altijd een verificatie plaats bij de GBA.

Op grond van art. 55b Sv kan de aangehouden of staande gehouden verdachte met het oog op het vaststellen van zijn identiteit worden gevraagd naar zijn sofi-nummer (lees: personalia). Op grond van lid 2 art. 61a zijn de opsporingsambtenaren bevoegd om de verdachte, nadat hij om zijn personalia

³⁰ Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van foto's van personen die niet eerder in aanraking met de politie zijn geweest (HR 6 november 1990, DD 91 092) of het rondsnuffelen in vuilniszakken (HR 19 december 1995, NJ 1996, 249). Zie verder T & C Sv, bijlage 3 (Pw), aantek. 4 op art. 2 Pw.

³¹ Zie reeds HR 27 juni 1927, NJ 1927, p. 926.

is gevraagd en in de gelegenheid is gesteld om daarop te reageren (maar zulks niet heeft gedaan), aan zijn kleding te onderzoeken indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling van zijn identiteit. Voorts kan de opsporingsambtenaar, gelet op datzelfde doel, voorwerpen die de verdachte met zich draagt of voert onderzoeken. Ook hier zij aangetekend dat de verdachte niet verplicht is zijn sofi-nummer op te geven.³² Gelet op de vervolgbevoegdheid tot het doorzoeken van kleding en het onderzoeken van spullen en het feit dat het opgeven van een vals nummer strafbaar is, is de zwijgmogelijkheid echter grotendeels illusoir.

Gelet op het bovenstaande is de conclusie gerechtvaardigd dat opsporingsambtenaren over voldoende mogelijkheden beschikken om de identiteit van verdachten te controleren in het kader van *rechtshandhaving*. De vraag is of zij over dezelfde mogelijkheden beschikken in gevallen waar het de *handhaving van de openbare orde* betreft.

De bevoegdheden van de politie ter handhaving van de openbare orde zijn ten dele vastgelegd in de Gemeentewet (bijv. de artt. 172 – 176a) en in andere wetten, zoals de Wegenverkeerswet. Daarnaast handhaaft de politie de openbare orde op grond van ongeschreven bevoegdheden, die hun grondslag vinden in de algemene taakomschrijving van de politie.³³ Wat betreft het vragen naar de identiteit van bepaalde personen kan worden gewezen op de bestaande mogelijkheden in bijvoorbeeld de Gemeentewet, de Wegenverkeerswet, de Vreemdelingenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. De in deze wetten gegeven bevoegdheden tot het controleren van iemands identiteit zijn echter strikt doelgebonden, dat wil zeggen beperkt tot het controleren van de naleving van de in die wetten gestelde normen. Te denken valt dan aan het tegengaan van illegale prostitutie, het rijden zonder rijbewijs of het tewerkstellen van vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning. Opsporingsambtenaren beschikken echter niet over een algemene bevoegdheid tot het controleren van de identiteit van personen die geen verdachten zijn.

4.2.2. *Toeziethouders*

Toeziethouders zijn er in vele soorten en maten. Zij worden bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens dat wettelijk voorschrift. Dit volgt uit art. 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In afdeling 5.2 van de Awb zijn

³² De regering gaat ten onrechte van het tegendeel uit: MvT p. 11.

³³ Art. 2 Pw.

algemene bepalingen opgenomen over de bevoegdheden van deze toezichthouders (5:15 tot en met 5:20 Awb). Zo bepaalt art. 5:17 Awb dat een toezichthouder bevoegd is inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden, en art. 5:20 Awb dat een ieder verplicht is mee te werken aan de vorderingen van een toezichthouder. Deze bevoegdheid om inzage te vorderen strekt zich blijkens een uitspraak van de rechtbank Den Haag onder omstandigheden ook uit tot het vorderen van inzage in een identiteitsbewijs.³⁴ Zoals de MvT terecht stelt³⁵ kan uit deze uitspraak echter geen algemene bevoegdheid worden afgeleid tot het vorderen van inzage in identiteitsgegevens.

4.2.3. Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat opsporingsambtenaren over meer dan voldoende mogelijkheden beschikken om de identiteit van verdachte personen te controleren. Zij beschikken echter niet over een algemene bevoegdheid om de identiteit van personen die geen verdachten zijn te verifiëren. Ook toezichthouders hebben die bevoegdheid tot nu toe niet. In deze leemte voorziet nu het onderhavige wetsvoorstel. Het creëert een zelfstandige bevoegdheid voor opsporingsambtenaren en toezichthouders om personen reeds in de controlefase naar hun identiteit te vragen. Bovendien wordt deze bevoegdheid als een bevel omschreven, waardoor het niet voldoen aan de vraag van een opsporingsambtenaar of toezichthouder strafbaar wordt. In het wetsvoorstel is voorzien in een aparte strafbaarstelling: er wordt een nieuw art. 447^e Sr gecreëerd. Voorts betekent dit dat personen, die niet aan de vordering van de opsporingsambtenaar of toezichthouder voldoen, aangehouden kunnen worden en kunnen worden onderworpen aan maatregelen ter identificatie.³⁶

4.3. Motivering en beperking

4.3.1 Motivering

De regering voert vrij algemeen aan dat de uitbreiding van de bevoegdheden van opsporingsambtenaren en toezichthouders tot een effectievere

³⁴ Rb. Den Haag, 25 februari 2000, AB 2000, 271.

³⁵ MvT, p. 15.

³⁶ Dat ook hier mensenrechten – in het bijzonder ar. 5 lid 1 (b) EVRM - in het gedrang kunnen komen blijkt wel uit de uitspraak van het EHRM inzake Vasileva tegen Denemarken, NJB 2003, p. 2157.

handhaving en bestrijding van criminaliteit zal leiden. Deze bewering wordt echter niet nader onderbouwd met argumenten en cijfers, iets wat ook de leden van de PvdA-fractie van de vaste commissie voor Justitie is opgevallen.³⁷ Het antwoord van de regering³⁸ voegt bovendien niet veel toe aan hetgeen reeds werd opgemerkt in de Memorie van Toelichting.

4.3.2 *Beperking*

In de Memorie van Toelichting wordt er op gewezen dat de nieuw te creëren bevoegdheid wordt gelimiteerd. Inderdaad wordt de bevoegdheid in die zin beperkt dat deze alleen kan worden aangewend voorzover dat ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ is voor de vervulling van de taak.³⁹ Bovendien wijst de regering er bij herhaling op dat het niet de bedoeling is dat de identiteitscontrole een doel op zich wordt, maar dat er een concrete aanleiding moet zijn om een persoon naar zijn identiteit te vragen, zoals dreigende ordeverstoringen, een uit de hand gelopen burenruzie of bij dreiging van een terroristische aanslag.⁴⁰

Het is echter gemakkelijk voor te stellen dat in veel gevallen te snel naar toepassing van deze bevoegdheid wordt gegrepen. Denk bijvoorbeeld aan groepen rondhangende – veelal allochtone – jongeren. Per regio kunnen grote verschillen in de toepassing ontstaan. Hiervoor is reeds gewezen op het gevaar voor discriminatoire toepassing. Registratie van alle gevallen waarin de bevoegdheid wordt toegepast, en niet alleen van de gevallen waarvan proces-verbaal wordt opgemaakt d.w.z. van de gevallen waarin de aangesproken persoon zijn identiteitsbewijs niet toont, zou het signaleren van dergelijk optreden kunnen bevorderen.⁴¹ Registratie zou, met het beperkte doel de gegevens te gebruiken ten behoeve van onderzoeksanalyse teneinde mogelijke discriminatoire toepassing van de identificatieplicht na te gaan en te voorkomen, vanuit dat oogpunt wenselijk kunnen zijn. De regering geeft echter aan dat zij een dergelijke registratie niet voorstaat, gelet op de beperkte inbreuk die een met goed gevolg toegepaste bevoegdheid maakt op de

³⁷ Verlag van de vaste commissie voor Justitie, TK 2003-2004, 29 218, nr. 6, p. 2.

³⁸ Nota naar aanleiding van het verslag, TK 2003-2004, 29 218, nr. 10, p. 2.

³⁹ Het voorgestelde art. 8a Pw voor wat betreft opsporingsambtenaren en thans reeds art. 5:13 Awb voor wat betreft toezichthouders.

⁴⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, TK 2003-2004, 29 218, nr. 10, p. 4.

⁴¹ Zie echter paragraaf 3.3.1.

persoonlijke levenssfeer van de aangesproken persoon en de administratieve lasten die zo'n registratie met zich meebrengt.⁴²

De regering wijst er vervolgens op dat aangesproken personen gebruik kunnen maken van hun klachtbevoegdheid ex art. 61 tot en met 66 Pw. Echter, het indienen van een klacht achteraf kan het optreden van de politie in dat geval uiteraard niet meer beïnvloeden. Voorts zal de betrokkene in dergelijke gevallen waarin hij klaagt over het gebruik van een bevoegdheid die niet is geregistreerd, als de betrokkene überhaupt al *weet* dat er een klachtmogelijkheid is, voor een groot bewijsprobleem kunnen komen te staan.

Bovendien geldt de genoemde regeling niet voor het optreden van toezichthouders. Omdat een vordering tot het inzien van een identiteitsbewijs geen besluit in de zin van art. 3:1 Awb is, zal een klacht over het optreden van toezichthouders bij de Nationale Ombudsman terechtkomen. Voor deze procedure gelden dezelfde kanttekeningen als voor de klachtprocedure tegen het politieoptreden. De klacht over het politieoptreden of het optreden van toezichthouders is naar de mening van het NJCM dan ook geen afdoende instrument om het optreden van opsporingsambtenaren of toezichthouders te normeren.

Slechts in die gevallen waarin de vordering tot het tonen van het identiteitsbewijs heeft geleid tot aanhouding van een verdachte en deze verdachte ter toetsing van de eventuele inverzekeringstelling wordt voorgeleid aan een rechter-commissaris, zal er een rechterlijke toetsing van het uitoefenen van de bevoegdheid plaatsvinden. Dit zal echter slechts in een zeer beperkt aantal gevallen het geval zijn. Bovendien staat deze toetsing door de rechter-commissaris niet meer ter beoordeling van de zittingsrechter.⁴³

Hierbij dringt zich nog een ander belangrijk punt op. De term 'redelijkerwijs noodzakelijk', zoals thans in het wetsvoorstel is opgenomen, is in de plaats gekomen voor de term 'noodzakelijk voor een redelijke taakuitoefening'. Met de wettelijke formulering 'redelijkerwijs noodzakelijk' is slechts een marginale toetsing door de rechter mogelijk. Deze beperkte toets door een rechterlijke instantie leidt vanuit mensenrechtelijke perspectief in het bijzonder tot bezwaren.

⁴² MvT, p. 12 en 13. Vgl. voorts het amendement nr. 13 en de moties nrs. 19 en 20 van Kamerlid Vos. Hierin werd ingegaan op het belang van de registratie van de aanleiding van een vordering tot identificatie dan wel het standaard wijzen op een beklagmogelijkheid.

⁴³ Zulks sinds HR 8 mei 2001, NJ 2001,587.

Ofschoon voorstelbaar is dat een algemene identificatieplicht bijdraagt tot een effectievere handhaving om personen die wel verdacht, maar geen verdachte zijn, reeds in een bijzonder vroeg stadium te kunnen onderwerpen aan controlerende en vooral ook strafvorderlijke maatregelen en dwangmiddelen (zie par. 2.1) ontbreekt in het wetsvoorstel echter naar het oordeel van het NJCM een expliciete erkenning van het ontstaan van de hiervoor genoemde bezwaren en risico's die daaraan verbonden zijn. De altijd wat diffuse grens tussen controle en opsporing wordt hiermee immers niet alleen nog vager, maar ook verder teruggeschoven. De grens wordt zelfs zover teruggeschoven, dat kan worden gesproken van een trendbreuk. Immers, niet slechts in incidentele gevallen (zoals in de bekende gevallen van de verkeerscontrole), maar in zijn algemeenheid bestaat nu de niet ondenkbare mogelijkheid voor de politie om een controlebevoegdheid aan te wenden om in een zeer vroeg stadium in te grijpen in gevallen waarin het strafvorderlijke instrumentarium nog niet kan worden toegepast.

Het NJCM meent voorts dat de enkele intentie van de regering om de bevoegdheid tot het controleren van de identiteit van niet-verdachte personen slechts mondjesmaat en in specifieke gevallen toe te passen, niet volstaat. De bevoegdheidsverlening is immers algemeen en wordt door de zeer ruim omschreven beperking “voorzover redelijkerwijs noodzakelijk voor de taakuitoefening” gelimiteerd. De beoordeling van dit criterium in concrete situaties zal bovendien hoofdzakelijk plaatsvinden door de individuele opsporingsambtenaar of toezichthouder, uit het zicht van de regering. Waarborgen en een goede rechtsbescherming in gevallen van onder andere discriminatoire toepassing biedt het wetsvoorstel niet. Nu de regering weinig waarborgen geeft om de vrees weg te nemen dat de wet niet tot discriminatoire toepassing zal leiden, is het niet bepaald verstandig te wachten tot een algemene evaluatie van de wet na drie jaar. Op mogelijke discriminatoire effecten van de wet zal – indien de voorgestelde uitbreiding doorgang zal vinden - veel eerder, bij voorkeur een jaar na datum inwerkingtreding van de wet, moeten worden teruggekomen.

5. Conclusie

Het NJCM komt op grond van het voorgaande tot de conclusie dat het wetsvoorstel tot uitbreiding van de identificatieplicht, met een verlaging van de leeftijdsgrens tot 14 jaar, in de huidige versie niet wordt gerechtvaardigd door een zwaarwegend belang en in strijd is met het recht op respect voor het privé-leven van burgers zoals dat is neergelegd in artikel 8 van het Europees

Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die conclusie houdt zowel verband met de voorgestelde bevoegdheden om burgers te vorderen een identiteitsbewijs te tonen als met het gebrek aan waarborgen tegen onrechtmatig gebruik van de daarmee te verkrijgen persoonsgegevens.

Het wetsvoorstel creëert een nieuwe algemene bevoegdheid om personen naar hun identiteitsbewijs te vragen voor opsporingsambtenaren die in de controlefase opereren en voor toezichthouders. Deze bevoegdheid kan gemakkelijk worden aangewend voor doelen waarvoor zij niet gegeven is en tot discriminatoire toepassing, zeker nu de normering te ruim is geformuleerd. Het NJCM is van mening dat controle achteraf, in de zin van een klachtprocedure bij de politie of bij de nationale Ombudsman, niet volstaat. Aangezien de toepassing van de bevoegdheid slechts in een beperkt aantal gevallen door de rechter-commissaris zal worden getoetst, is er daarnaast geen goede rechterlijke controle.

Het NJCM staat daarom afwijzend tegen de uitbreiding van de bevoegdheid tot het controleren van de identiteit van personen. Het NCJM geeft er de voorkeur aan dat de incidentele gevallen waarin de bevoegdheid thans kan worden toegepast intensiever worden benut⁴⁴ en eventueel worden uitgebreid met een beperkt aantal gevallen op die terreinen waarin, meer dan thans het geval is, daadwerkelijk wordt aangetoond dat er een handhavingstekort bestaat.

⁴⁴ Zoals werd ook voorgestaan in de Nota *Beperkte uitbreiding van identificatieplichten*, TK 2001-2002, 28 069, nr 1.