



RAPPORT

Verzoekschrift van
de heer D. te Utrecht,

met een klacht over een gedraging van
het regionale politiekorps Utrecht te Utrecht.

Bestuursorgaan:
de korpsbeheerder van het regionale politiekorps Utrecht
(de burgemeester van Utrecht).

Datum: 31 mei 2010
Rapportnummer: 2010/134

KLACHT

Verzoeker klaagt er over dat de politie hem zonder een geldige reden heeft gevraagd naar zijn legitimatiebewijs.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het regionale politiekorps Haaglanden te Den Haag is gegrond wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten (in dit geval het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) worden gerespecteerd.

BEVINDINGEN

Algemeen

Op 21 februari 2009 was er in Amersfoort een demonstratie van een extreem-rechtse partij, de Nederlandse Volksunie. De burgemeester van Amersfoort had voor zowel deze demonstratie als voor een 'tegendemonstratie' toestemming verleend.

Klacht over het zonder reden vragen om inzage identiteitsbewijs

Verzoeker, de heer D., was een uur voor aanvang van de demonstratie aanwezig in Amersfoort, bij het station. Hij wilde beroepshalve foto's maken van de aangekondigde demonstraties. De heer D. werd staande gehouden door twee politieambtenaren en gevraagd naar zijn legitimatie. Verzoeker heeft hier op dat moment aan voldaan, omdat hij niet het risico wilde lopen aangehouden te worden wegens het niet voldoen aan dit verzoek. De heer D. wil een principiële uitspraak van de Nationale ombudsman over de bevoegdheid van de politie tot inzage van een identiteitsdocument.

Verzoeker stelt met nadruk dat zijn klacht niet het optreden van de individuele politieambtenaren betreft, hij is uitermate correct door hen bejegend. Het gaat hem om het principe dat de politie zonder geldige reden vraagt om inzage in een identiteitsbewijs. Er was daar op dat moment volgens hem geen aanleiding voor. De demonstratie(s) waren nog niet begonnen. Er waren nog geen demonstranten aanwezig. Alles was nog rustig.

Klachtencommissie adviseert de klacht gegrond te verklaren

Bij de Commissie voor de Politieklachten verklaarde de operationeel commandant van de politie dat er van te voren een risico-inschatting was gemaakt. Op basis van eerdere ervaringen bleek dat een NVU-demonstratie altijd een reactie oplevert van (extreem) linkse groeperingen, hetgeen zich hierin uit dat deze in groten getale aanwezig zijn bij de NVU-demonstratie met het doel deze te verstoren. Door beide groeperingen worden ook foto's van elkaar gemaakt en gepubliceerd op internetsites, met als doel het opheffen van de anonimiteit van de deelnemers van de andere groep. Om inzicht te krijgen in de vraag of er sprake zou zijn van fotografen die tot een van de groeperingen behoorden, was

vooraf de beleidsafspraken gemaakt om de fotografen actief te benaderen en te controleren op hun identiteit, zodra zij in de nabijheid van het demonstratiegebied werden gesignaleerd. Dit met het doel om enerzijds vast te stellen in hoeverre deze fotografen behoren tot een extreem linkse/rechtse groepering en anderzijds om de persoonlijke veiligheid van overige fotografen met (politie-)perskaart te waarborgen.

De commissie was van mening dat deze beleidsafspraken van onvoldoende gewicht was om de werking van de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht op te rekken. Bovendien had de operationeel commandant onvoldoende aannemelijk gemaakt dat juist de foto's die klager op 21 februari 2009 en tijdens voorgaande NVU-demonstraties heeft gemaakt, hebben geleid tot (ernstige) ongeregelheden waarbij de Mobiele Eenheid (ME) diende te worden ingezet.

Naar de mening van de commissie was er ook geen sprake van het vragen om een identiteitsbewijs in de omgeving van een object met een verhoogd veiligheidsrisico. Uit het dossier is haar niet gebleken dat het station een uur voor aanvang van de demonstratie die status had. Er bestond derhalve evenmin aanleiding om in het kader van de handhaving van de openbare orde de heer D. om een identiteitsbewijs te vragen.

Alles overwegende verklaarde de commissie de klacht gegrond en adviseerde zij de korpsbeheerder om diensovereenkomstig te beslissen.

Korpsbeheerder verklaart klacht ongegrond

De korpsbeheerder verklaarde de klacht van de heer D. ongegrond. Hij ging daarbij voorbij aan het advies van de klachtencommissie de klacht gegrond te verklaren. De korpsbeheerder motiveerde zijn beslissing als volgt. Er was toestemming verleend voor zowel een "rechtse" als een "linkse" demonstratie. De ervaring heeft geleerd dat deelnemers aan een demonstratie zich vóór aanvang verzamelen en dat zij veelal met het openbaar vervoer arriveren. Op grond van deze gegevens vond de korpsbeheerder het terecht dat het stationsgebied één uur voorafgaand aan de aanvang van de demonstratie is aangemerkt als een gebied met een verhoogd veiligheidsrisico. Er bestond immers een reëel gevaar voor een confrontatie tussen beide groeperingen met alle gevolgen voor de openbare orde van dien.

Regels met betrekking tot de identificatieplicht

** De wet op de identificatieplicht*

Deze wet geeft aan dat iedereen van veertien jaar en ouder verplicht is om, daarnaar gevraagd door een politieambtenaar, een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden. In de toelichting op deze wet geeft de regering aan dat de toekenning van deze bevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de gehele politietaak.

** De Politiewet*

Een belangrijke beperking wordt in de Politiewet gegeven. De vordering mag alleen worden gedaan in het kader van een redelijke taakuitoefening door de politie. Met andere woorden: de politie moet kunnen motiveren dat de vordering tot inzage van het

identiteitsbewijs redelijkerwijs noodzakelijk was voor het vervullen van haar taak. De taak van de politie is onder meer het handhaven van de rechtsorde (art. 2 Politiewet), waaronder wordt verstaan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en tevens handhaving van de openbare orde.

** De Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht*

Dit is verder uitgewerkt in een richtlijn, opgesteld door het College van procureurs-generaal. Hierin staat onder andere beschreven wanneer de politie bevoegd is om inzage in een identiteitsbewijs te vorderen. Er worden hier een aantal situaties geschetst waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn.

Een paar relevante voorbeelden van situaties waarin een identiteitscontrole aangewezen zou kunnen zijn:

- hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte;
- bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of dreiging van het ontstaan van rellen;
- bij onrust of dreigend geweld in uitgaansgebieden en/of openbare manifestaties waarbij gevaar van ordeverstoring aanwezig is.

De situatie wanneer van iemand de identiteit al bekend is, wordt genoemd als voorbeeld wanneer de politie niet bevoegd is naar een identiteitsbewijs te vragen.

** De Nationale ombudsman over demonstraties en identificatieplicht*

In 2007 heeft de Nationale ombudsman een rapport uitgebracht "Demonstreren staat vrij". Hierin worden een aantal spelregels gegeven over de identificatieplicht bij demonstraties. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan de politie om een identiteitsbewijs vragen in verband met de opsporing van een strafbaar feit. In de omgeving van objecten met een verhoogd veiligheidsrisico kan de politie ook vragen naar een identiteitsbewijs ter handhaving van de openbare orde.

BEOORDELING

Grondrechten

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in verdragen en de Grondwet. De overheid mag in bepaalde gevallen een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers, maar dient daarbij wel aan een aantal vereisten te voldoen.

Inbreuk op de privacy

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de klacht van verzoeker gegrond is. De motivering die de korpsbeheerder aandraagt dat de inzage van het identiteitsbewijs viel onder een redelijke taakuitoefening van de politie is naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet toereikend. De korpsbeheerder stelde dat de inzage noodzakelijk was

omdat het gebied rondom het station één uur voor aanvang van de demonstratie was aangemerkt als een gebied met een verhoogd veiligheidsrisico. Dit verhoogde veiligheidsrisico was volgens de korpsbeheerder het gevolg van het gevaar voor een confrontatie tussen beide groeperingen. Met alle gevolgen voor de openbare orde van dien.

De Nationale ombudsman heeft geen reden aangetroffen waaruit blijkt dat het gebied rondom het station zelf extra beveiligd zou moeten worden een uur voor aanvang van de demonstratie. De dreigende confrontatie tussen de verschillende demonstrerende groepen geldt niet alleen voor het gebied rondom het station maar betreft de hele stad. Door identificatie te vragen in het stationsgebied wordt het tijdstip van het toepassen van een bevoegdheid te veel naar voren getrokken en daarmee is deze toepassing te zeer verwijderd van een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde dan wel het plegen van strafbare feiten. Mocht de burgemeester daartoe wel aanleiding zien, staan hem zijn noodbevoegdheden als burgemeester tot zijn beschikking. Nu er geen deugdelijke motivering wordt gegeven dat de vordering tot inzage van een identiteitsbewijs in dit geval viel onder de redelijke taakuitoefening van de politie had de politie niet het recht om deze inzage te vorderen. Daarmee is de klacht van de heer D. gegrond.

Zicht krijgen op samenstelling groep

Gezien de afgelegde verklaringen van de betrokken politieambtenaren tijdens de klachtbehandeling door de klachtencommissie lijkt het doel van de inzage van het identiteitsbewijs meer gelegen te zijn in het feit dat de politie een beter beeld wilde verkrijgen van de identiteit van de aanwezige fotografen. Dit met het doel om enerzijds vast te stellen in hoeverre deze fotografen behoren tot een extreem linkse/rechtse groepering en anderzijds om de persoonlijke veiligheid van overige fotografen met perskaart te waarborgen. Nu de korpsbeheerder dit doel echter niet aanvoert als reden voor de inzage van het identiteitsbewijs zal de Nationale ombudsman hier geen oordeel over geven.

Advies klachtencommissie

De Nationale ombudsman merkt op dat de Commissie voor de Politieklachten van de politie Utrecht in een uitgebreid en goed onderbouwd advies aan de korpsbeheerder, deze adviseerde om de klacht gegrond te verklaren. De motivering van de korpsbeheerder dit advies niet te volgen acht de Nationale ombudsman van onvoldoende kwaliteit. De korpsbeheerder gaat niet in op de punten die de klachtencommissie bespreekt en geeft geen steekhoudende argumenten voor het niet opvolgen van het advies. Daarmee krijgt het werk van de klachtencommissie onvoldoende waardering.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

ONDERZOEK

Op 6 november 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het regionale politiekorps Utrecht te Utrecht. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de korpsbeheerder van het regionale politiekorps Utrecht (de burgemeester van Utrecht), werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen en aan te vullen.

De korpsbeheerder berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van de heer D. van 6 november 2009
2. Advies van de Commissie voor de politiekklachten van de politie regio Utrecht
3. Verklaringen afgelegd ten overstaan van de klachtbehandelaar
4. Verklaringen afgelegd ten overstaan van de klachtencommissie
5. Beoordeling korpsbeheerder van 1 oktober 2009

BEVINDINGEN

Zie onder Beoordeling.

ACHTERGROND

1. Wet op de identificatieplicht

Artikel 2

"Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 ter inzage aan te bieden. Deze verplichting geldt ook indien de vordering wordt gedaan door een toezichthouder."

2. Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024)

"(...)

2. Toepassing van de vorderingsbevoegdheid door de politie

De uitbreiding van de identificatieplicht beoogt een instrument te verschaffen om de handhaving en het toezicht door de overheid over de gehele linie te versterken door overheidsfunctionarissen te voorzien van een bevoegdheid om eenvoudig de identiteit vast te stellen van personen met wie zij in de uitoefening van hun taak in aanraking komen.

Met taak worden hier de politietaak (handhaving openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, hulpverlening) en het uitoefenen van toezicht bedoeld. Daarmee beperkt de identificatieplicht zich niet tot verdachten, maar strekt deze zich ook uit tot getuigen, aangevers, melders, betrokkenen, veroordeelden, vreemdelingen, slachtoffers enzovoort.

Het is onvoldoende wanneer in het eventuele proces-verbaal slechts wordt aangegeven dat de bevoegdheid tot het vorderen van een identiteitsbewijs plaatsvond op grond van één van de genoemde taken. In het proces-verbaal moeten de feiten en omstandigheden worden vermeld op basis waarvan de opsporingsambtenaar het noodzakelijk heeft geacht de inzage van een identiteitsbewijs te vorderen. In het proces-verbaal moet de concrete activiteit die aan de vordering tot inzage van het identiteitsdocument ten grondslag ligt, worden beschreven.

2.1. Situaties waarin uitoefening van de controlebevoegdheid aangewezen kan zijn

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is benadrukt dat de bevoegdheid van de ambtenaar van politie, zoals verwoord in het nieuwe artikel 8a van de Politiewet 1993 of artikel 5:16a Awb, alleen mag worden toegepast in het kader van een redelijke taakuitoefening. [4]

De volgende, geenszins uitputtend bedoelde, opsomming noemt een aantal situaties waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn.

- een auto rijdt 's nachts rond op een industrieterrein;
- er vindt op straat of in een café een schietpartij plaats en het is relevant voor het onderzoek om de identiteit van (mogelijke) getuigen vast te stellen;
- in een groepje bekende dealers duikt een onbekende op;
- hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte;
- er woedt een brand en de (mogelijke) brandstichter zou zich kunnen bevinden tussen de toegestroomde belangstellenden;
- bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of (dreigende) escalatie;
- bij onrust of dreigend geweld in uitgaansgebieden en/of openbare manifestaties waarbij gevaar van ordeverstoring aanwezig is;

- verkeersovertredingen;
- bij een kraakactie [5];
- iemand wil aangifte doen van een strafbaar feit;
- bij het opnemen van een getuigenverklaring in een strafzaak;
- een vergunninghouder wordt gecontroleerd en deze komt de vergunningsvoorwaarden niet na."

2.2 Situaties waarin de uitoefening van de controlebevoegdheid niet zonder meer op zijn plaats is.

Voorbeelden van concrete situaties waarin de uitoefening van de bevoegdheid tot identiteitscontrole niet zonder meer op zijn plaats is, zijn:

- "wanneer van iemand de identiteit al bekend is bij de ambtenaar die de vordering tot inzage wil doen. [6] Een identiteit is alleen ambtshalve bekend wanneer de identiteit eerder aantoonbaar is vastgesteld op basis van een document als bedoeld in artikel 1 Wid en alle relevante gegevens bekend zijn, waaronder het burgerservicenummer (BSN.) [7]. De noodzaak om inzage te vorderen van iemand die ambtshalve bekend is kan er ook in bestaan dat er een wettelijke plicht is om de identiteit vast te stellen. [8]
- bij preventief fouilleren met betrekking tot personen bij wie geen wapens of drugs worden gevonden of een andere aanleiding bestaat. Het toepassen van preventief fouilleren impliceert immers niet het vragen naar een identiteitsbewijs.
- grotere groepen personen zonder verdere aanleiding in het algemeen controleren op het identiteitsbewijs."

3. Rapport Nationale ombudsman "Demonstreren staat vrij", 2007/290

"(...)

6.4 Antwoord Nationale ombudsman

De politie kan in de uitoefening van de politietaak om inzage in het ID vragen. De politietaak is tweeledig, enerzijds gericht op de opsporing van strafbare feiten en anderzijds ter handhaving van de openbare orde.

Strafbare feiten

Wanneer demonstranten strafbare feiten begaan (bijvoorbeeld bij geluidsoverlast of door onaangemeld demonstreren) is de politie op grond van artikel 8a Politiewet in beginsel bevoegd om naar het identiteitsbewijs te vragen. Daarvan kan echter een intimiderende en soms wellicht escalerende werking uitgaan. Het weigeren van legitimatie is immers eveneens een strafbaar feit, waarvoor de politie in principe proces-verbaal zou kunnen opmaken en in dat kader zou kunnen aanhouden. De demonstratie zou daardoor feitelijk beëindigd kunnen worden (zie ook FAQ 8). Als de politie niet van plan is om voor het strafbare feit proces-verbaal op te maken, verdient het aanbeveling dat de politie het vragen naar legitimatie achterwege laat.

Openbare orde

Komen demonstranten of solo-activisten in de buurt van een beveiligd object of persoon, dan is eerder aanleiding om vanwege veiligheidsoverwegingen de identiteit te achterhalen (zie ook FAQ 4).

Vragen naar de bekende identiteit

Het behoeft ten slotte geen betoog dat wanneer politieambtenaren aan hun bekende demonstranten niet om een identiteitsbewijs horen te vragen. Overigens gaan demonstranten er wellicht soms ten onrechte van uit dat elke politieambtenaar degenen die vaak demonstreren wel van gezicht kent en de identiteit weet. Het is niet steeds te voorkomen en ook niet per definitie onredelijk dat een demonstrant bij bijvoorbeeld een beveiligd gebouw soms diverse keren aan (telkens een andere) politieambtenaar desgevraagd zijn identiteitsbewijs moet tonen. De politie moet zelf echter ook terughoudend zijn in een situatie dat demonstranten met het veelvuldig vragen om het ID geconfronteerd kunnen worden.

De politie kan om uw ID vragen in verband met de opsporing van een strafbaar feit. In de omgeving van objecten met een verhoogd veiligheidsrisico kan de politie ook vragen naar uw ID ter handhaving van de openbare orde. Het is niet juist indien een politieambtenaar die u bij naam en toenaam kent, naar uw ID vraagt. Dit is onnodig intimiderend (...)"