



Aan de Voorzitter van de Staten van Aruba
L.G. Smith Boulevard 72
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 4 september 2018
Uw kenmerk: US/156/17-18
Datum: 8 oktober 2018
Kenmerk: RvA 158-18

Onderwerp: Initiatief ontwerp-landsverordening tot aanwijzing van documenten dienende ter vaststelling van de identiteit van personen (Landsverordening identificatieplicht)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden initiatief ontwerp-landsverordening tot aanwijzing van documenten dienende ter vaststelling van de identiteit van personen (Landsverordening identificatieplicht), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt ertoe om politie- en opsporingsambtenaren een bevoegdheid toe te kennen om inzage te vorderen in bepaalde documenten waarmee de identiteit van personen kan worden vastgesteld. Beoogd wordt een identificatieplicht in te voeren teneinde criminaliteit doeltreffender te kunnen bestrijden. Volgens de initiatiefnemers kan het invoeren van een identificatieplicht bijdragen aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte.¹ Verder wordt in de toelichting gesproken over 'de invoering van de identificatieplicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde als onderdeel van de gehele politietaak' en dat deze plicht 'een bijdrage moet leveren aan het terugdringen van het reeds bij veel gelegenheden eerder geconstateerde handhavingstekort'.²

1.2 In het kader van het handhaven van de openbare orde en de hulpverleningstaak bestaat er nog geen zelfstandige bevoegdheid burgers, indien daar aanleiding toe bestaat, te vragen naar een identiteitsbewijs.³ In het kader van de strafrechtelijke handhaving hebben opsporingsambtenaren wel reeds bevoegdheden toebedeeld gekregen ter vaststelling van de identiteit van een verdachte.⁴ Uit de toelichting blijkt echter niet waarom de thans bestaande bevoegdheden in het kader van de strafrechtelijke handhaving tekortschieten en hierdoor het onderhavige ontwerp ten aanzien van de opsporingsambtenaren noodzakelijk wordt geacht. De Raad adviseert om hier duidelijkheid in te brengen.

1.3 Ook ten aanzien van de noodzaak van een identificatieplicht bij het uitoefenen van de hulpverleningstaak van de politie acht de Raad een verduidelijking op zijn plaats. Het komt de Raad voor dat gevoelens van recht en rechtvaardigheid in de samenleving niet altijd gediend zullen zijn bij de mogelijke gevolgen van het, in gevallen van de uitoefening van de hulpverleningstaak, niet kunnen voldoen aan deze identificatieplicht.

¹ MvT, p. 1.

² MvT, p. 2.

³ MvT, p. 3.

⁴ Zie onder punt 3, tweede alinea, van de toelichting.

De noodzaak van een identificatieplicht ‘voor de uitoefening van de gehele politietaak’ dient buiten twijfel gesteld te worden door aan te geven in welke gevallen een (strafrechtelijk) handhavingstekort gevoeld wordt en hoe frequent de strafrechtelijke, dan wel de handhaving van de openbare orde en een adequate uitvoering van de hulpverleningstaak wordt gefrustreerd wegens het ontbreken van een identificatieplicht.

De stelling, dat een identificatieplicht, zoals deze in dit ontwerp wordt voorgesteld, geen ongerechtvaardigde inbreuk oplevert van het in artikel 8 van het EVRM vastgelegde recht op privacy, kan enkel met een gedegen onderbouwing worden gestaafd. Verwijzing naar andere delen van het Koninkrijk en naar reeds verricht onderzoek⁵ is daartoe niet toereikend. Ook voor Aruba zal de noodzaak, oftewel de *pressing social need*, die een schending van artikel 8 rechtvaardigt, aangetoond moeten worden.

1.4 De samenloop met andere wettelijke regelingen, zoals bijvoorbeeld de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering (AB 2006 no. 30) (LTUV), blijft naar oordeel van de Raad onderbelicht. Onlangs is ter advisering aan de Raad een wijziging van de LTUV voorgelegd.⁶ Eén van de voorgestelde wijzigingen strekt tot het belasten van de geüniformeerde ambtenaren van de politie met het toezicht op de handhaving van hetgeen in de LTUV is bepaald. Dit kan leiden tot onduidelijke situaties. Niet duidelijk is bijvoorbeeld of de ambtenaren van de politie, als toezichthouder in de zin van de LTUV, inzage mogen vorderen in een identiteitsbewijs. Als de identificatieplicht wordt ingevoerd, mogen zij dat in het kader van de handhaving van de openbare orde daarentegen wel.

Daarnaast is in menig andere wettelijke regeling bepaald dat een toezichthouder, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze noodzakelijk is, bevoegd is van eenieder alle inlichtingen te vragen en inzage te verlangen in alle bescheiden. Het verlenen van een expliciete bevoegdheid aan de ambtenaren van de politie en de opsporingsambtenaren maakt dat het niet duidelijk is of toezichthouders op grond van de hierboven genoemde algemene bevoegdheid tevens inzage mogen vorderen in een identiteitsbewijs, of dat zij, wegens het ontbreken van een specifieke bevoegdheid, hiertoe niet bevoegd zijn.

Gelet op het voorgaande is het derhalve noodzakelijk in de toelichting in te gaan op de op basis van verschillende regelingen toegekende bevoegdheden. Daarbij is het wenselijk aan te geven wat de initiatiefnemers heeft doen besluiten af te zien van het thans toekennen van een specifieke bevoegdheid voor toezichthouders om inzage te vorderen in een identiteitsbewijs.

1.5 In de eerste alinea van de toelichting wordt gesproken over de invoering van een *plicht tot het dragen* en tonen van een geldig identiteitsbewijs, terwijl het ontwerp spreekt over een *verplichting tot het ter inzage aanbieden* van een identiteitsbewijs. Het ontwerp en de toelichting moeten met elkaar in overeenstemming gebracht worden, waarbij de Raad adviseert tevens in te gaan op de vraag of met *het op eerste vordering*⁷ terstond wordt bedoeld, hetgeen naar de mening van de Raad tot een verkapte draagplicht zou leiden, of dat degene tot wie de vordering is gericht in de gelegenheid wordt gesteld binnen een bepaald tijdsbestek aan zijn verplichting te voldoen.

1.6 Er wordt niet ingegaan op de consequenties van een onrechtmatige toepassing van de aan de opsporingsambtenaren toegekende bevoegdheid inzage in een identiteitsbewijs te verlangen en de aan de burger geboden rechtsbescherming tegen een zodanige toepassing. Het zal voor de

⁵ MvT, p. 2.

⁶ Zie advies RvA dd. 30 augustus 2018, RvA 117-18.

⁷ Zie artikel 2 van het ontwerp.

opsporingsambtenaren duidelijk moeten zijn wanneer voldaan wordt aan het criterium (*redelijkerwijs*) *noodzakelijk*⁸ en in welke gevallen geen inzage in een identiteitsbewijs gevorderd kan worden. De Raad geeft in overweging, mede uit het oogpunt van rechtszekerheid, het criterium (*redelijkerwijs*) *noodzakelijk* in de toelichting met voorbeelden te verduidelijken.

Hiernaast acht de Raad het van belang dat de burger op de hoogte is of kan zijn van de hem toekomende rechten indien sprake is van een onrechtmatige toepassing van de bevoegdheid. De Raad adviseert hier niet alleen in de toelichting op in te gaan, maar om tevens in de voorlichtingscampagne⁹ aandacht te schenken aan de mogelijke stappen die een burger kan ondernemen wanneer in zijn ogen sprake is van een onrechtmatige bevoegdheidstoepassing.

1.7 Gezien het feit dat niet wordt aangegeven of ter zake overleg is gevoerd met de regering, rijst de vraag of er voldoende draagvlak bestaat voor een identificatieplicht zoals deze thans wordt voorgesteld. Ook blijkt niet of op basis van onderdeel 2.1 van de Procedureregels voor de totstandkoming van wettelijke regelingen de medewerking van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) is ingeroepen. Aanbevolen wordt hierop in te gaan.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 Voortvloeiend uit hetgeen reeds in onderdeel 1 werd aangehaald ten aanzien van de noodzaak en de doelstelling van het ontwerp acht de Raad de considerans niet specifiek genoeg. De considerans dient zodanig gewijzigd te worden dat daaruit duidelijk blijkt wat met dit ontwerp wordt beoogd, zoals bijvoorbeeld een doeltreffender bestrijding van de criminaliteit, een effectievere handhaving van de openbare orde, het verminderen van het handhavingstekort of een adequatere hulpverlening. Zonder duidelijk omschreven doel zal een effectieve evaluatie van deze wetgeving na drie jaar nagenoeg niet mogelijk blijken te zijn. Geadviseerd wordt om de considerans ter zake aan te passen.

2.2 In voorgesteld artikel 1 worden de documenten opgesomd waarmee de identiteit van personen kan worden vastgesteld. In het eerste lid, onderdeel c, van dit artikel wordt genoemd een geldig rijbewijs, als bedoeld in de wegenverkeerswetgeving van één der Landgebieden. Ten eerste is niet duidelijk wat met de term Landgebieden wordt bedoeld.

Daarnaast wordt in de Landsverordening wegverkeer (AB 1997 no. 18) gesproken over een voor de niet in Aruba ingezetene bestuurer geldig rijbewijs, afgegeven door de autoriteiten van het land van herkomst.¹⁰ Daardoor is tevens onduidelijk welke Landgebieden in artikel 1 van dit ontwerp worden bedoeld. In de bepaling dient derhalve aangegeven te worden of hiermee alleen de Landgebieden van het Koninkrijk bedoeld worden, waarbij de Raad van mening is dat de term Landen volstaat, of dat dit ook andere landen van herkomst omvat.

In het eerste lid, onderdeel d, wordt voorts gesproken over de documenten, waarover een vreemdeling ingevolge de LTUV moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. In de LTUV worden enkel de identiteitskaart, als bedoeld in de Identiteitskaartenverordening (AB 2001 no. 8) en de vergunning tot verblijf genoemd. Over een geldig reisdocument of rijbewijs wordt daarentegen niet gesproken. Dit roept de vraag op hoe een vreemdeling zonder geldige verblijfstatus aan de identificatieplicht kan voldoen. Een geldige identiteitskaart wordt alleen uitgereikt aan degene die is ingeschreven in het Bevolkingsregister van Aruba en inschrijving in dat register kan niet zonder geldige verblijfstitel. De in het eerste lid,

⁸ Zie artikel 2, eerste lid, en 4 van het ontwerp.

⁹ MvT, p. 4.

¹⁰ Zie artikel 10, tweede lid, van Landsverordening wegverkeer (AB 1997 no. 18).

onderdeel e, genoemde toerist kan zich daarentegen wel identificeren met een geldig reisdocument of rijbewijs van de bevoegde instantie van het land waar de persoon ingezetene van is. Het is de Raad – gelet hierop – niet duidelijk waarom niet is bepaald, dat elke vreemdeling, zijnde een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, zich op de in onderdeel e genoemde wijze kan identificeren en welke gronden het onderscheid tussen vreemdeling en toerist rechtvaardigen. De Raad adviseert om het eerste lid van het voorgestelde artikel 1 op deze punten aan te passen.

Verder is het wenselijk in de toelichting aan te geven waarom in het kader van de identificatieplicht een geldig rijbewijs van de bevoegde instantie van het land waar de persoon ingezetene van is wel volstaat, terwijl in het kader van voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering¹¹ een dergelijk rijbewijs niet toereikend wordt geacht ter vaststelling van de identiteit van een cliënt.

In het kader van de praktische uitvoering van deze identificatieplicht vraagt de Raad zich tot slot af of de identiteit tevens vastgesteld zou kunnen worden met een (kleuren)kopie, dan wel een op een mobiel apparaat opgeslagen digitale versie van één der in het voorgestelde artikel 1 opgesomde documenten. De Raad adviseert om hier in ieder geval in de toelichting op in te gaan.

2.3 In voorgesteld artikel 2 van het ontwerp is het woord *redelijkerwijs* niet opgenomen. In voorgesteld artikel 4, waarin een wijziging van de Landsverordening politie (AB 2012, no. 26) wordt voorgesteld, staat echter wel *redelijkerwijs noodzakelijk*. In het kader van de consistentie adviseert de Raad ook in artikel 2 te bepalen dat inzage in een identiteitsbewijs gevorderd kan worden, voor zover dat *redelijkerwijs noodzakelijk* is.

In het tweede lid van voorgesteld artikel 2 is verder bepaald dat de in het eerste lid bedoelde opsporingsambtenaar het ter inzage verstrekte identiteitsdocument tijdelijk kan meenemen en dan een met redenen omkleed bewijs van inname verstrekt. De Raad vraagt zich af of dit bewijs van inname tevens als identiteitsbewijs kan dienen voor de periode dat de persoon in kwestie niet kan beschikken over het door de bedoelde opsporingsambtenaar meegenomen identiteitsdocument.

2.4 Het ondertekenen van het ontwerp door de betrokken leden der Staten is niet overeenkomstig de Procedureregels voor de totstandkoming van wettelijke regelingen.¹² Het ontwerp dient op dit aspect conform de genoemde procedureregels gewijzigd te worden.

3. Memorie van Toelichting

3.1 In de toelichting staat dat drie jaar na inwerkingtreding van dit voorstel, de werking van de hierin opgenomen bepalingen geëvalueerd zal worden.¹³ De Raad geeft in overweging dit in de regeling zelf vast te leggen door in het ontwerp een evaluatiebepaling op te nemen.

3.2 In de vierde alinea van onderdeel 2 van de toelichting wordt verwezen naar artikel 10 van de Grondwet.¹⁴ Verwezen dient te worden naar de gelijkkluidende bepaling uit de Staatsregeling.

3.3 In de toelichting staat dat ten behoeve van de identificatie de termijn voor het ophouden van verhoor van maximaal zes uur met nog eens zes uur mag worden verlengd.¹⁵ Niet duidelijk is echter op grond waarvan deze verlenging plaats kan vinden. Volgens het Wetboek van

¹¹ Zie artikel 1 van de Regeling verificatiedocumenten LWTF (AB 2012 no. 11).

¹² Zie onderdeel 1.8 van de Procedureregels voor de totstandkoming van wettelijke regelingen.

¹³ MvT, p. 1.

¹⁴ MvT, p. 2.

¹⁵ MvT, p. 3.

Strafvordering (AB 1996 no. 75) (WvSv) volgt na de ophouding tot verhoor, vrijlating of in verzekeringstelling. In verzekeringstelling kan echter enkel in geval van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (zie artikel 92 WvSv) of indien de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats heeft én hij verdacht wordt van een misdrijf, waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld. Het niet voldoen aan de identificatieplicht kan echter enkel gesanctioneerd worden met een boete. De toelichting dient op dit punt aangepast te worden.

3.4 In de financiële paragraaf van de toelichting¹⁶ wordt gesproken over de Justitie Academie. De Raad adviseert de juiste aanduiding te hanteren van het instituut dat de politieopleidingen verzorgt.

3.5 Aanbevolen wordt onderdeel 2 van de toelichting op een aantal punten uit te breiden. In bijvoorbeeld de derde alinea van onderdeel 2, wordt gesproken over het van belang zijn van een onderzoek naar de geoorloofdheid van identificatieverplichtingen in *overige gevallen*. Niet nader wordt toegelicht op welke overige gevallen wordt bedoeld. Het woord *derhalve* in de eerste regel van de vierde alinea veronderstelt een verband met het voorgaande. Dit verband is echter niet duidelijk. In de voorlaatste alinea wordt gesteld dat het vragen naar een identiteitsbewijs er niet toe mag leiden dat andere grondrechten in de verdrukking komen. Welke andere grondrechten dit zijn, wordt niet toegelicht. Ook ten aanzien van het in deze paragraaf genoemde '*bij veel gelegenheden eerder geconstateerde handhavingstekort*', dient aangegeven bij welke gelegenheden daarvan sprake was.

4. Redactioneel

Het ontwerp en de toelichting dienen te worden voorzien van een paginanummering. Overige voorstellen tot redactionele verbetering zijn in de marge van het ontwerp en de toelichting aangebracht.

5. Conclusie

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u in overweging het verder in procedure te brengen, nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag

¹⁶ MvT, p. 4.