



Rapport

Rapport over een klacht over het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland uit Amsterdam.

Datum: 12 april 2011

Rapportnummer: 2011/112

Klacht

Verzoeker was in de avond van 31 oktober 2009 aanwezig in een café in Amsterdam. Kort nadat hij daar was binnengekomen, heeft de Mobiele Eenheid (ME) dit café omsingeld. Alle aanwezigen werden gedwongen naar buiten te gaan en moesten hun identiteitsbewijs laten zien. Vervolgens werden zij allemaal gefouilleerd. Aangezien verzoeker geen identiteitsbewijs bij zich had is hij aangehouden ter vaststelling van zijn identiteit en overgebracht naar het politiebureau. Hij heeft geen proces-verbaal gekregen. Verzoeker dient over het gebeurde een klacht in bij de politie. Hij is van mening dat hij ten onrechte is gefouilleerd en dat ten onrechte zijn identiteitsbewijs is gevorderd.

De klacht is in het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat politieambtenaren van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland hem op 1 november 2009 hebben gevorderd om zijn identiteitsbewijs te tonen.

Tevens klaagt hij erover dat hij door de politie is gefouilleerd.

Tot slot wenst verzoeker dat de op deze wijze door de politie over hem verzamelde gegevens worden vernietigd.

Politie neemt klacht niet in behandeling

De korpsbeheerder laat verzoeker op 26 februari 2010 weten dat hij het advies van de Commissie voor de Politieklachten (hierna te noemen: de Commissie) volgt en de klacht van verzoeker niet in behandeling neemt. De reden hiervoor is dat de commandant ordehandhaving van de Mobiele Eenheid (ME) van te voren telefonisch advies heeft gevraagd aan een officier van justitie over de toepassing van de bevoegdheden tot fouilleren en om de aanwezigen om inzage in hun identiteitsbewijzen te vragen. Nu deze officier van justitie telefonisch zijn toestemming hiervoor heeft gegeven ziet de Commissie geen ruimte meer om te komen tot een oordeel over de rechtmatigheid van het optreden door de politie. Een oordeel over het politieoptreden zou tevens een oordeel inhouden over de officier van justitie en daar is de Commissie niet bevoegd over. De Commissie is van mening dat verzoeker zijn inhoudelijke klacht kan voorleggen aan het arrondissementsparket Amsterdam. Tevens meldt de Commissie aan verzoeker dat zij niet bevoegd is te oordelen over een verzoek tot verwijdering van gegevens uit het politieregister en verwijst zij verzoeker hiervoor naar het Bureau Juridische Zaken van de politie Amsterdam-Amstelland.

Verzoeker is het niet eens met de beslissing van de korpsbeheerder en beklagt zich hierover bij de Nationale ombudsman. Hij schrijft in zijn klacht dat hij wil dat de Nationale

ombudsman zich uitspreekt over de rechtmatigheid van het politieoptreden en dat de op deze wijze over hem verzamelde gegevens worden vernietigd.

Onderzoek Nationale ombudsman

Op 27 april 2010 neemt de Nationale ombudsman de klachten van verzoeker in onderzoek. Daarbij worden de korpsbeheerder van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland en de minister van Justitie aangeschreven. De klachten van verzoeker worden aangemerkt als gedragingen van de politie, maar gezien de adviserende rol van de betrokken officier van justitie onderzoekt de Nationale ombudsman ook de rol van het Openbaar Ministerie.

De historie

De commandant ordehandhaving die die avond de leiding had over het optreden van de Mobiele Eenheid (ME) beschrijft in zijn rapportage de aanleiding en het verder vervolg van het beklagde optreden.

In het weekeinde van 30 oktober 2009 en 1 november 2009 was hij ME-commandant in verband met het grootschalig en bijzonder optreden rond de aanloop en de feitelijke voetbalwedstrijd Ajax-Feyenoord die werd gespeeld op zondag 1 november 2009 in de Amsterdam-Arena. Hij beschrijft dat de aanhangers van deze voetbalclubs vijandig zijn ten opzichte van elkaar en dat dit al jaren heeft geleid tot rellen in Amsterdam en Rotterdam. Ook is het menigmaal tot een treffen gekomen op andere locaties waar de betrokken relschoppers onderling hadden afgesproken. Er was hierbij ook af en toe sprake van het gebruik van (verborgen) handwapens zoals messen en boksbeugels. Als gevolg van dit voortdurende geweld is op 15 februari 2009 door de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam besloten dat er geen publiek van de bezoekende club aanwezig mag zijn tijdens de wedstrijd. Deze maatregel geldt vooralsnog voor de duur van vijf jaar.

De informatiehuishouding op 30 oktober 2009

Op zaterdag 30 oktober 2009 komt er in de loop van de middag informatie binnen bij de Regionale Inlichtingendienst (RID) van het korps Amsterdam-Amstelland dat leden van de harde kern van Ajax zich aan het voorbereiden waren op een treffen met leden van de harde kern van Feyenoord. Dit treffen zou dan vóór de dag van de wedstrijd moeten gebeuren en ergens in Amsterdam. De Nationale ombudsman is in het bezit gesteld van het verstrekkingrapport openbare orde van de RID. Hieruit blijkt dat er vanaf die middag informatie binnenkomt dat de harde kern van Ajax zich gaat verzamelen, en later verzamelt, in of bij het betrokken café dan wel die straat. Het doel van de harde kern zou zijn: de stad te "verdedigen" dan wel anderszins de confrontatie met de Feyenoord-aanhang aan te gaan.

Vervolgens komt er informatie van de politie uit Rotterdam. Leden van de harde kern van Feyenoord waren daar aan het verzamelen en waren uit op een treffen met leden van de harde kern van Ajax. Een daarop volgende insluitingsactie van de politie in Rotterdam mislukt en de groep is daar op de vlucht geslagen. Supportersbegeleiders van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland meldden later dat zij bij het betrokken café in Amsterdam en daar in de buurt ongeveer 150 supporters van Ajax aantreffen, waaronder tientallen leden van de harde kern. Zij herkenden leden van de harde kern waarbij in het verleden boksbeugels en geprepareerde paraplu's zijn aangetroffen.

Bevindingen met betrekking tot de fouillering

Visie van verzoeker

Verzoeker klaagt er over dat hij ten onrechte is gefouilleerd. Hij geeft aan dat volgens hem een verdenking van overtreding van de Wet Wapens en Munitie alleen op een individu kan rusten en niet op een groep. Wel geeft verzoeker aan dat politie-informatie dat op een bepaalde plaats een persoon een wapen heeft voldoende is om alle personen op die plaats te fouilleren. Maar juist die informatie ontbrak volgens verzoeker. Bij de informatie die de politie kreeg kwam het woord wapen niet voor. Gezien de reactie van de ME-commandant stelt verzoeker dat de verdenking van wapens slechts gebaseerd was op het feit dat de politie mensen zag die eerder met wapens waren gezien. Deze kennis uit het verleden is volgens verzoeker onvoldoende grondslag op een verdenking van overtreding van de Wet Wapens en Munitie aan te nemen en op basis daarvan alle aanwezigen aan de kleding te onderzoeken. Ook geeft de politie naar de mening van verzoeker niet duidelijk aan waarom de supporters met wapens nu juist in het bewuste café zouden zitten, en niet in de straat of bij de snackbar waar immers ook Ajax-supporters waren gelokaliseerd. Hij begrijpt bovendien niet dat de politie toestemming vraagt aan een officier van justitie om op te treden, terwijl zij daartoe een zelfstandige bevoegdheid bezit.

Visie van de commandant ME

De commandant ME schrijft in zijn rapport dat optreden noodzakelijk was en dat het doel van het optreden was om ernstige onregelmatigheden te voorkomen. De verdenking betrof de vermoedelijke overtreding van diverse artikelen uit de Wet Wapens en Munitie waarbij het vooral ging om wapens zoals omschreven in de categorie I en IV genoemd in deze wet. Dit zijn onder andere stiletto's, werpmessen, vlindermessen, boksbeugels, katapulten, wapenstokken, lucht-, gas- en veerdrukwapens. Ook voorwerpen die op zich niet als wapen bedoeld zijn, maar wel op die manier gebruikt kunnen worden (bijvoorbeeld een honkbalknuppel tijdens voetbalrellen of een keukenmes tijdens een gevecht) vallen onder bepaalde omstandigheden binnen deze categorie.

Een aantal aanwezigen in het café waren door de politie herkend als harde kern supporters van Ajax. De commandant beschrijft in zijn rapport ook de historie van

gewelddadigheden gepleegd door de harde kern aanhang van Ajax waarbij wapens werden gebruikt. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme en de auditteams constateren bovendien een trend waarbij het geweld zich verplaatst van tijdens de wedstrijd naar vóór de wedstrijd tot en met een dag ervoor. Dit in samenhang gezien met de informatie dat de twee rivaliserende supportersgroepen uit waren op een treffen en dat er ook in Rotterdam door leden van de harde kern was verzameld, was voor de commandant voldoende om de gehele groep te verdenken van het overtreden van de Wet Wapens en Munitie. In overleg met de officier van justitie die namens het arrondissementsparket belast is met voetbalzaken werd besloten dat het op basis van deze feiten gerechtvaardigd was om alle aanwezigen in het café te fouilleren op basis van artikel 52 lid 2 van de Wet Wapens en Munitie. De commandant geeft tevens aan dat voor het laten instellen van een veiligheidsrisicogebied als genoemd in artikel 52 lid 3 van de Wet Wapens en Munitie vanwege de grote dreiging tot verstoring van de openbare orde geen tijd meer was.

Visie van de korpsbeheerder

De korpsbeheerder beperkte zich in zijn reactie tot het volgende:

“Ik ben van oordeel dat klager op basis van artikel 52 lid 2 van de Wet Wapens en Munitie aan zijn kleding mocht worden onderzocht omdat daartoe redelijkerwijs aanleiding bestond op grond van aanwijzingen dat een in dat artikel genoemd strafbaar feit zou worden gepleegd. Er was een dreigende situatie dat de Feyenoord-supporters de Ajax-supporters elkaar (al dan niet met wapens) konden treffen.”

Visie van de minister van Justitie

De minister gaf aan dat het optreden van de politie en de Mobiele Eenheid op grond van eigen bevoegdheden heeft plaatsgevonden. Dat een officier van justitie is geraadpleegd maakt het feit dat de politie verantwoordelijk is voor zijn eigen optreden niet anders. De betrokken officier van justitie kan zich herinneren dat hij in die nacht is gebeld door de commandant van de Mobiele Eenheid. Daarbij is vooral de vraag aan de orde geweest omtrent de rechtmatigheid van eventueel verkregen bewijsmiddelen als gevolg van het politieoptreden. Met name of en in hoeverre een controle op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in combinatie met een verdenking van overtreden van de Wet Wapens en Munitie zoals deze werd uitgeoefend vervolging in de weg zou staan. Er zou immers geoordeeld kunnen worden dat bij gebreke van rechtmatig optreden de hieruit voortvloeiende strafzaken tot vrijspraak zouden leiden. De officier van justitie was van mening dat eventueel verkregen bewijs niet als onrechtmatig zou kunnen worden aangemerkt.

Met betrekking tot de fouillering geeft de minister aan dat er sprake was van een dreigende situatie omdat de Feyenoord-supporters de Ajax-supporters elkaar, vermoedelijk met

wapens, zouden treffen. De politie mocht dus op grond van een verdenking van een strafbaar feit, de vermoedelijke overtreding van de Wet Wapens en Munitie, personen fouilleren op basis van artikel 52, tweede lid, van de Wet Wapens en Munitie.

Beoordeling van de fouillering

Onaantastbaarheid van het lichaam en misbruik van bevoegdheid

Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft een ieder recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam. Het onderzoek aan kleding betekent een inbreuk op dit grondrecht, dat is neergelegd in artikel 11 van de Grondwet (zie Achtergrond). Bij of krachtens de wet kunnen beperkingen op dit grondrecht worden gemaakt. Onder ander op grond van de Wet Wapens en Munitie mag de politie, onder voorwaarden, een inbreuk maken op dit grondrecht. Daarbij geldt dat een bestuursorgaan zijn bevoegdheid niet mag gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven.

Het bezit van wapens verhoogt de kans op ongelukken en geweld. Daarom geldt er in Nederland een verbod op wapens. Er zijn wel uitzonderingen op dit verbod. De Wet Wapens en Munitie heeft tot doel het tegengaan van illegaal bezit van wapens en munitie in Nederland en hoopt dit doel te bereiken door een groot aantal handelingen met betrekking tot wapens en munitie in principe te verbieden.

De Wet Wapens en Munitie

De Wet Wapens en Munitie is in 2005 gewijzigd. Doelstelling van de wijziging was het dragen van en het geweld met wapens terug te dringen door de bevoegdheden van de politie uit te breiden om preventief tegen het bezit van wapens op te kunnen treden. Hiertoe werd een tweesporenbeleid gevolgd, een bestuursrechtelijk en een strafvorderlijk spoor. De burgemeester kreeg de bevoegdheid bepaalde gebieden als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. In deze gebieden kan preventief tot fouilleren worden overgegaan. Daarnaast werd de mogelijkheid verruimd om op basis van een specifieke verdenking tot onderzoek naar de aanwezigheid van wapens over te gaan. Hiertoe werden de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie gewijzigd.

De directe relatie met een misdrijf waarbij wapens zijn of dreigen te worden gebruikt is komen te vervallen. Maar de noodzaak van een concrete aanleiding, en daarmee het strafvorderlijk karakter, bleef.

De Wet Wapens en Munitie geeft opsporingsambtenaren de bevoegdheid om personen, dus ook niet-verdachten, aan hun kleding te onderzoeken indien daartoe redelijkerwijs aanleiding is. Deze aanleiding kan dan bestaan op grond van: een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt; een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27, het voorhanden hebben van een wapen of aanwijzingen dat een strafbaar feit van de Wet Wapens en Munitie zal worden gepleegd.

De concrete omstandigheden

De redelijke aanleiding ziet de politie in de informatie dat Ajax- en Feyenoord-supporters wellicht die avond de confrontatie met elkaar wilden zoeken. Dit gecombineerd met de historie van gewelddadig treffen tussen beide groeperingen, gaf de politie aanleiding om alle aanwezigen in een café te fouilleren op basis van de Wet Wapens en Munitie. Het doel van dit optreden werd omschreven als het voorkomen van ernstige wanordelijkheden.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de informatie die bij de politie was binnengekomen zou kunnen duiden op een mogelijk nog te komen openbare orde probleem. Het strafrecht is echter naar zijn aard niet bedoeld voor het voorkomen van mogelijke openbare orde verstoringen. De Wet Wapens en Munitie is voor strafvorderlijke begrippen erg ruim gedefinieerd. De politie heeft op basis van deze wet ruime bevoegdheden. Maar de noodzaak van een concrete aanleiding in de sfeer van strafbare feiten, en daarmee het strafvorderlijk karakter, blijft. Er is op basis van deze wet geen algemene controlebevoegdheid.

Met het aannemen van een reële dreiging voor een treffen tussen beide supportersgroepen op grond van de informatie die de politie tot zijn beschikking had begeeft de politie zich naar het oordeel van de Nationale ombudsman al op dun ijs. Gezien het feit dat de Feyenoord aanhang zich ten tijde van het optreden van de politie in Amsterdam nog in Rotterdam bevond, is de Nationale ombudsman van oordeel dat er in ieder geval een niet erg prangend spoedeisend belang was om direct op te treden. Vervolgens geeft de politie aan dat het gezien de historie een feit van algemene bekendheid is dat voetbalsupporters vaak wapens bij zich dragen en gebruiken. Dit in samenhang bezien met de bij de RID binnenkomen berichten over een gepland treffen zou dan voldoende grondslag zijn om een ieder die zich in hetzelfde café bevindt als een aantal Ajax-hooligans te fouilleren op basis van de Wet Wapens en Munitie. Dit gaat de Nationale ombudsman te ver. Hier is de Wet Wapens en Munitie niet voor bedoeld.

Klacht gegrond

Nu de politie haar strafvorderlijke bevoegdheden op basis van de Wet Wapens en Munitie heeft gebruikt om een eventuele openbare ordeverstoring te voorkomen heeft zij de bevoegdheden van de Wet Wapens en Munitie gebruikt voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven. Door deze bevoegdheid te misbruiken is er een ongeoorloofde inbreuk gemaakt op persoonlijke levenssfeer.

De door de politie uitgevoerde fouillering is niet behoorlijk.

Bevindingen met betrekking tot de identiteitscontrole

Visie verzoeker

Verzoeker geeft aan dat hij van mening is dat ten onrechte inzage in zijn identiteitsbewijs is gevorderd. Van rellen en/of dreiging hiervoor was in het geheel geen sprake op de bewuste avond. Er waren slechts geruchten. De Feyenoord-supporters en de Ajax-supporters die volgens de politie de confrontatie met elkaar aan wilden gaan, bevonden zich op een afstand van 80 kilometer van elkaar. Bovendien was er geen sprake van een demonstratie of een voetbalwedstrijd.

Visie commandant ME

De commandant ME schrijft dat ook over het toepassen van deze bevoegdheid overleg heeft plaatsgevonden met de betrokken officier van justitie waarbij deze ook hieraan zijn goedkeuring hechtte. De aanwijzing uitbreiding richtlijn identificatieplicht 'van het College van procureurs-generaal (richtlijn 2004A016) geeft specifiek aan dat de 'Wet ID' toegepast mag worden bij dreigende wanordelijkheden in relatie tot bijvoorbeeld voetbalwedstrijden.

Visie korpsbeheerder

De volledige reactie van de korpsbeheerder hierover luidt als volgt:

"Op grond van de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht was de politie bevoegd in het kader van een redelijke taakuitoefening om de identiteitscontrole uit te voeren. Deze situatie wordt ook met name genoemd in de Aanwijzing, als een situatie waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn."

Visie minister van Justitie

Ook hier overweegt de minister dat de politie en de mobiele eenheid op grond van de eigen bevoegdheden hebben opgetreden. Dat een officier van justitie is geraadpleegd maakt het feit dat de politie verantwoordelijk is voor zijn eigen optreden niet anders.

De minister van Justitie geeft vervolgens aan dat in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2004A016), zoals deze luidde ten tijde van het voorval, het volgende staat:

"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, alleen mag worden toegepast in het kader van een redelijke taakuitoefening. De volgende, geenszins uitputtend bedoelde, opsomming noemt een aantal situaties waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn.

(...)

- bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of dreiging van het ontstaan van rellen;"

In het kader van een redelijke taakuitoefening was de politie dan ook bevoegd om de identiteitscontrole uit te voeren, aldus de minister.

Beoordeling van de identiteitscontrole

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en in verdragen, zoals in artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Daarin is bepaald dat een inbreuk op ieders recht op respect voor zijn privéleven moet zijn voorzien bij wet en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

De Wet op de identificatieplicht

In Nederland is het onder voorwaarden verplicht een inbreuk op het privéleven toe te laten door de verplichting tot het kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Dit is neergelegd in de Wet op de identificatieplicht. Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een politieambtenaar een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden.

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.

Nadere invulling redelijke taakuitoefening

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is benadrukt dat de bevoegdheid van de ambtenaar van politie alleen mag worden toegepast in het kader van een redelijke taakuitoefening.

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. Enkele genoemde voorbeelden 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;

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."

Enkele situaties die worden genoemd waarin de uitoefening van de controlebevoegdheid 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;

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.

Klacht gegrond

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de motivering van de korpsbeheerder waarom de vordering tot inzage van het identiteitsbewijs redelijkerwijs noodzakelijk was onvoldoende is. Nu zowel de korpsbeheerder als de minister van Justitie als de betrokken ME-commandant geen afdoende motivering hebben gegeven voor de reden voor toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van inzage is de Nationale ombudsman van oordeel dat er door te vorderen onvoldoende respect is geweest voor het recht op

eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De klacht van verzoeker is daarmee gegrond.

De politieambtenaar zal het gebruik van de bevoegdheid moeten kunnen motiveren. Handhaving van de identificatieplicht is geen doel op zich, maar wel een instrument ten behoeve van betere handhaving van regels. De beperking die ligt in het vereiste dat de vordering moet worden gedaan in het kader van een redelijke taakuitoefening is een belangrijke. Het is immers nooit de bedoeling geweest van de wetgever om een bepaling te creëren die daartoe aangewezen autoriteiten de bevoegdheid geeft een ieder die zich op de openbare weg bevindt, aan te spreken en te verplichten zich te identificeren. Door de toevoeging van de specifieke doelbinding is een duidelijke beperking opgenomen die voorkomt dat een algemene bevoegdheid ontstaat voor de politie om burgers die zich op de openbare weg bevinden, zonder reden aan te spreken om zich van hun identiteit te vergewissen.

Er worden door de korpsbeheerder onvoldoende feiten en omstandigheden aangevoerd waardoor het noodzakelijk werd geacht de inzage van de identiteitsbewijzen te vorderen. De verwijzing naar de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht waarin staat dat de politie bevoegd is in het kader van een redelijke taakuitoefening een identiteitscontrole uit te oefenen is als motivering ontoereikend zonder daar bij dan ook aan te geven waarom de taakuitoefening onder deze concrete omstandigheden werd geacht redelijk te zijn. Het feit dat er in de Aanwijzing wordt gesproken over een situatie als deze waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn, is geen argument op zich om de bevoegdheid altijd in dit soort situaties uit te kunnen oefenen. Dat geeft het woord 'kan' naar het oordeel van de Nationale ombudsman ook duidelijk aan.

De Nationale ombudsman realiseert zich terdege dat de politie, zeker als het gaat om aan voetbal gerelateerd geweld, afhankelijk is van een goede informatiepositie. Maar het vorderen van inzage van identiteitsbewijzen van een grote groep mensen zonder daarvoor een deugdelijke motivering te kunnen geven en het vervolgens opslaan van deze persoonsgegevens onder een bepaalde gemeenschappelijke noemer zonder dat dit op enigerlei wijze wordt beargumenteerd overschrijdt de grenzen van het toelaatbare.

Hier vloeit uit voort dat de Nationale ombudsman van oordeel is dat alle persoonsgegevens die op deze wijze door de politie verzameld en opgeslagen zijn over verzoeker, en alle andere aanwezigen in het café, uit alle informatiesystemen van politie en justitie verwijderd moeten worden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk en geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland is gegrond met betrekking tot de vordering tot het tonen van het identiteitsbewijs, wegens schending van het vereiste dat grondrechten, in dit geval het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, worden gerespecteerd.

De klacht over de foullering op basis van de Wet Wapens en Munitie is gegrond wegens schending van het vereiste dat grondrechten, in dit geval van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, worden gerespecteerd.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de korpsbeheerder aan om de persoonsgegevens van alle betrokken personen bij de controle in het onderhavige café uit alle politieke en justitiële informatiesystemen te verwijderen.

Slotbeschouwing

In het onderzoek naar deze klacht blijft het, door het ontbreken van een deugdelijke motivering door de korpsbeheerder, voor de Nationale ombudsman gissen naar het doel van de vordering tot inzage van de identiteitsbewijzen. Wel staat vast dat de politie alle persoonsgegevens van de gecontroleerde betrokken personen - die geen verdachten waren - heeft geregistreerd in het bedrijfsprocessensysteem onder de projectcode: VOETBAL. Nu de korpsbeheerder geen andere reden heeft gegeven heeft het er alle schijn van dat deze registratie van de aanwezigen in het café in het informatiesysteem van de politie als betrokkenen bij 'voetbal' het doel van de actie was. Als dit zo is, dan veroordeelt de Nationale ombudsman deze registratie omdat misbruik is gemaakt van de bevoegdheden uit de Wet Wapens en Munitie en de Wet op de identificatieplicht. De in die wetten gegeven bevoegdheid strekt immers niet tot het eenvoudigweg identificeren van grote groepen mensen.

De Nationale ombudsman ontvangt de laatste tijd meerdere signalen dat de overheid bij haar pogingen tot het bestrijden van voetbalgeweld regelmatig onschuldige voetballiefhebbers gevolgen laat ondervinden van acties die slechts gericht zouden moeten zijn op een kleine groep raddraaiers. De klachten zien op het onnodig gebruik van geweld door de politie, het zonder noodzaak terugsturen van bezoekende supporters door de burgemeester, het vergaren en opslaan van persoonsgegevens van niet-verdachte voetbalsupporters en het opslaan van foto- en videobeelden van een ieder die een voetbalwedstrijd bezoekt.

Deze signalen hebben er toe geleid dat de Nationale ombudsman, naast het onderzoeken en beoordelen van individuele klachten, een tweetal acties onderneemt. Ten eerste is hij tezamen met de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam een

onderzoek gestart naar de huidige praktijk met betrekking tot het preventief fouilleren. Alhoewel de politie in de onderhavige zaak optrad met gebruikmaking van haar strafvorderlijke bevoegdheid op grond van de Wet Wapens en Munitie lijkt het feitelijk gezien toch sterk op preventief fouilleren.

Ook verkent de Nationale ombudsman momenteel of het wenselijk is een onderzoek uit eigen beweging te starten naar het vergaren en opslaan van persoonsgegevens en beeldmateriaal door de politie van verdachte en niet-verdachte voetbalsupporters.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Wet Wapens en Munitie

Artikel 52

- "1. De bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren zijn te allen tijde bevoegd tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen. Zij kunnen daartoe hun uitlevering vorderen.
2. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd personen aan hun kleding te onderzoeken indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:
- a. een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
 - b. een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27;
 - c. aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.
3. In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie. Het bevel bevat een omschrijving van het aangewezen gebied en de geldigheidsduur die niet langer dan twaalf uur mag bedragen. Het bevel bevat voorts de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid om een ieder aan zijn kleding te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.
4. De bedoelde ambtenaren alsmede andere daartoe door Onze Minister aangewezen personen zijn bevoegd een persoon die zich bevindt op een bij regeling van Onze Minister aangewezen luchthaven, te allen tijde aan zijn kleding en de verpakking van goederen,

met inbegrip van reisbagage, alsmede diens vervoermiddel, te onderzoeken.

5. Onze Minister wijst een luchthaven met toepassing van het vierde lid slechts aan indien dat naar zijn oordeel met het oog op de veiligheid nodig is."

Grondwet

Artikel 10

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens

Artikel 8

"Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

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."

Politiewet

Artikel 8a

"1. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.

Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024)

(...)

"SAMENVATTING

Deze aanwijzing geeft een overzicht van de voor deze aanwijzing belangrijkste onderdelen uit de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (Wuid). De kernbepalingen uit de Wuid worden besproken en de aanwijzing besteedt aandacht aan de vorderingsbevoegdheid van de politie.

Op basis van praktijkervaringen en mede naar aanleiding van jurisprudentie zijn de beleidsregels in deze aanwijzing scherper geformuleerd dan in haar voorganger.

De aanwijzing gaat verder in op zowel situaties waarin identiteitscontrole aangewezen kan zijn, als situaties waarin dat nu juist niet het geval is.

(...)

Achtergrond

De op 1 juni 1994 in werking getreden Wet op de identificatieplicht (WID) bevat, kort samengevat, twee soorten verplichtingen:

- de verplichting voor alle burgers om in bepaalde situaties een identiteitsbewijs ter inzage te verstrekken (de identificatieplicht);
- de verplichting voor bepaalde personen en instanties om in bepaalde situaties de identiteit van een derde vast te stellen aan de hand van een identiteitsbewijs (de verificatieplicht).

(...)

Iedere burger van veertien jaar en ouder is verplicht een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de WID ter inzage aan te bieden indien een ambtenaar van de politie, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, een opsporingsambtenaar van een van de bijzondere opsporingsdiensten, genoemd in artikel 2 van de Wet op de bijzondere

opsporingsdiensten, een buitengewoon opsporingsambtenaar, bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv.), of een militair van de Koninklijke marechaussee dat vordert omdat dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor zijn taakuitoefening (zie artikel 8a van de Politiewet 1993). Deze verplichting geldt ook indien een toezichthouder een vordering daartoe doet op basis van artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Degene die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, begaat de overtreding van artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

(...)

1. Kernbepalingen met betrekking tot de uitgebreide identificatieplicht

Als documenten waarmee de identiteit kan worden aangetoond, gelden sinds 1 januari 2005 op basis van het gewijzigde art. 1 WID: een geldig Nederlands reisdocument, een document waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 kan beschikken, een geldig rijbewijs of voor personen afkomstig uit de landen van de EU of de EER een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot of rijbewijs.

Het tweede artikel van de WID omschrijft de toonplicht: "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 wanneer de vordering wordt gedaan door een toezichthouder."

De corresponderende strafbaarstelling is terug te vinden in artikel 447e Sr.: "Hij die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, hem opgelegd bij artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht, wordt gestraft met een geldboete van de tweede categorie." [2]

Artikel 8a Politiewet 1993 regelt de bevoegdheid inzage te vorderen:

"1. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.

2. Gelijke bevoegdheid komt toe aan de buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak.

(...)

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.
- 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."

2

2010.03493

de Nationale ombudsman