



Rapport

Rapport over een klacht over de beheerder van het regionale politiekorps Brabant Zuid-Oost te Eindhoven

Datum: 15 oktober 2012

Rapportnummer: 2012/173

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat ambtenaren van het regionale politiekorps Brabant Zuid-Oost hem zonder een geldige reden hebben staande gehouden voor identiteitscontrole.

Bevindingen en beoordeling Bevindingen

Algemeen

Op 25 oktober 2011 vond in de omgeving van de dagopvang voor drugs- en alcoholverslaafden aan de Kanaaldijk te Eindhoven een drugscontrole door de politie plaats. Het doel daarvan was terplekke de overlast terug te dringen. Toen verzoeker, die advocaat is, zijn aan alcohol verslaafde cliënt na een lift bij de dagopvang liet uitstappen, werd hij bij het wegrijden door twee ambtenaren van politie staande gehouden en gevraagd zich te legitimeren. De betrokken ambtenaren van politie hadden verzoekers cliënt, welke hun ambtshalve bekend was, uit verzoeker zijn auto zien stappen. Aangezien verzoeker en zijn auto voor hen onbekend was, werd verzoeker staande gehouden voor identiteitscontrole. Verzoeker was van mening dat de politie hem zonder geldige reden had staande gehouden voor identiteitscontrole en diende een klacht in.

Standpunt verzoeker

Verzoeker stelde dat hij in de 'Aanwijzing Uitbreiding Identificatieplicht' (zie Achtergrond, onder I., hierna de Aanwijzing) geen legitimatie vindt voor de jegens hem gevorderde identiteitscontrole. Verzoeker gaf daarbij ook aan dat zijn cliënt uitsluitend bekend is vanwege alcohol gerelateerd gering wangedrag en dat hij evenmin voor overlast bij de dagopvang zorgt. Bij de identiteitscontrole was aan verzoeker als reden opgegeven dat hij een voor de politie bekende man uit had laten stappen.

De door de politie in de klachtbehandeling aangevoerde redenen, namelijk dat zijn cliënt een bekende van de politie was, dat het voertuig van verzoeker niet bekend was en er een drugsafvangactie plaatsvond, gaven niet aan waarom het voor het uitvoeren van de politietaak redelijkerwijs noodzakelijk was verzoekers identiteit te controleren, aldus verzoeker.

Standpunt korpsbeheerder

Tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman deelde de korpsbeheerder in reactie op verzoekers klacht aanvankelijk onder andere mee dat verzoekers cliënt bekend was als een notoire overlast veroorzaker en eerder was aangehouden in verband met het bezit van harddrugs of harddrugstoebehoren. Verzoekers cliënt zou naast harddrugs ook alcohol gebruiken. Verder zou hij ook in de methadon verstrekking zitten.

Naar aanleiding van deze aan verzoeker doorgestuurde reactie van de korpsbeheerder, deelde verzoeker mee dat de door de korpsbeheerder verstrekte informatie onjuist was.

De Nationale ombudsman heeft vervolgens de korpsbeheerder gevraagd concreet op verzoekers standpunt te reageren en ook het proces-verbaal van de genoemde aanhouding over te leggen. Hierop liet de korpsbeheerder weten dat uit het nader onderzoek toch geen aanhoudingen voor wat betreft het bezit of gebruik van harddrugs en of harddrugstoebehoren naar voren waren gekomen. Een kopie van de eerder genoemde aanhouding in verband met het bezit van harddrugs of toebehoren kon dan ook niet worden overgelegd. Wel was uit het onderzoek naar voren gekomen dat verzoekers cliënt in het verleden was aangehouden voor openlijk gebruik van alcohol en het hangen in portieken.

De korpsbeheerder gaf in reactie op de klacht voor het overige aan dat er ter plekke een drugsafvangactie gaande was waarbij de betrokken ambtenaren toezicht hielden. De actie was georganiseerd om de overlast terug te dringen. De betrokken ambtenaren herkenden verzoekers cliënt als een voor de politie bekende veelpleger. Nu ze verzoeker en het voertuig van verzoeker niet kenden hebben ze hem gecontroleerd. De korpsbeheerder gaf aan dat het vorderen van een identiteitsbewijs aan een onbekend persoon in de gegeven omstandigheden, met het oog op het terugdringen van de overlast, conform de wettelijke mogelijkheden was. Dit ongeacht het feit dat de overlast die verzoekers cliënt veroorzaakte alcohol gerelateerd was.

De korpsbeheerder verwees in het onderzoek door de Nationale ombudsman ook naar de brief van de hoofdofficier van justitie van 17 januari 2011. Daarin stelde de hoofdofficier van justitie, in antwoord op een brief van verzoeker, dat de cliënt van verzoeker bekend was als notoire overlastpleger. Deze overlast werd overwegend veroorzaakt op de Kanaaldijk te Eindhoven. Verder stelde de hoofdofficier van justitie in zijn brief dat aangezien de persoon met wie cliënt samen in een auto zat niet bekend was, het redelijk was om aan deze onbekende inzage van zijn identiteitsbewijs te vorderen. Het feit dat de actie gericht was op het terugdringen van de overlast in het algemeen, maakte dat het niet relevant was dat de overlast die verzoekers cliënt veroorzaakte alcohol gerelateerd was.

Verklaring betrokken ambtenaren

De ambtenaren van politie hebben over de controle gerapporteerd dat zij tijdens een afvangactie met enige regelmaat toezicht hielden in een opvallende auto. Zij zagen een auto rijden met daarin verzoekers cliënt als inzittende, die werd afgezet bij de dagopvang. Vervolgens hebben zij de bestuurder een stopteken gegeven en gecontroleerd. Zij hadden uitgelegd dat zij wilden weten bij wie de hun ambtshalve bekende in de auto zat.

Beoordeling

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is zo'n grondrecht. Dit recht wordt genoemd in artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (zie Achtergrond, onder II) en in artikel 10 Grondwet (zie Achtergrond, onder III).

In bepaalde gevallen kan de overheid, waaronder de politie, op grond van regelgeving een inbreuk maken op dit grondrecht. Artikel 2 Wet op de Identificatieplicht (zie Achtergrond, onder IV) in combinatie met Artikel 8a van de Politiewet 1993 (zie Achtergrond, onder V) biedt voor de politie deze mogelijkheid. Op grond van deze artikelen kan een ambtenaar van politie de identificatie van een burger vorderen mits dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietoek.

Het College van procureurs-generaal heeft in de 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht' met beleidsregels aangegeven dat de identificatieplicht zich niet alleen beperkt tot verdachten, maar zich ook uitstrekt tot getuigen, aangevers, melders, betrokkenen, veroordeelden, vreemdelingen, slachtoffers enzovoort.

Ook noemt 'de Aanwijzing' een aantal voorbeeldsituaties waarin een identiteitscontrole aangewezen kan zijn en een aantal situaties waarin identiteitscontrole niet zonder meer op zijn plaats is.

De vraag is of er in het onderhavige geval feiten en omstandigheden waren op basis waarvan het voor de opsporingsambtenaar redelijkerwijs noodzakelijk was de inzage van het identiteitsbewijs te vorderen.

Verzoeker liet zijn aan alcohol verslaafde cliënt na een lift uitstappen bij de dagopvang voor drugs- en alcoholverslaafden. Als reden voor de vordering werd door de betrokken ambtenaren opgegeven dat er een ambtshalve bekende uit verzoeker zijn auto was gestapt en dat zij verzoeker noch zijn auto kenden. De korpsbeheerder stelde zich op het standpunt dat het vorderen van een identiteitsbewijs aan een onbekend persoon in de gegeven omstandigheden conform de wettelijke mogelijkheden is. De korpsbeheerder gaf daarmee aan dat de controle tot de wettelijke mogelijkheden behoorde, maar gaf niet aan waarom de controle voor de ambtenaren van politie redelijkerwijs noodzakelijk was. De korpsbeheerder verwees ook naar een brief van de officier van justitie, waarin deze vermeldde dat de cliënt van verzoeker bekend stond als een notoire overlastpleger, welke overlast werd veroorzaakt op de Kanaaldijk te Eindhoven. Aangezien de persoon met wie verzoekers cliënt samen in een auto zat niet bekend was, was het volgens de officier van justitie redelijk om van de onbekende persoon inzage van zijn identiteitsbewijs te vorderen. Het feit dat de actie gericht was op het terugdringen van de overlast in het algemeen, maakte dat het niet relevant was dat de overlast die verzoekers cliënt veroorzaakte alcohol gerelateerd was, aldus de officier van justitie.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de genoemde feiten, namelijk dat er een drugsafvangactie bij de dagopvang voor drugs- en alcoholverslaafden plaatsvond om de overlast terug te dringen, verzoeker en zijn auto onbekend waren en de ambtenaren wilden weten bij wie de hun ambtshalve bekende in de auto zat, onvoldoende redenen vormden voor de identiteitscontrole van verzoeker. Nu uit de gegeven motivering van de ambtenaren en de korpsbeheerder niet blijkt waaruit de noodzaak voor de identiteitscontrole bestond, komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de motivering voor de identiteitscontrole onvoldoende is en de klacht van verzoeker gegrond is wegens het niet respecteren van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De onderzocht gedraging is niet behoorlijk.

Slotbeschouwing

De regelgeving op grond waarvan de politie kan overgaan tot het vorderen van het identiteitsbewijs stelt als criterium dat de vordering redelijkerwijs noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de politietoek. Deze vage omschrijving is in de praktijk lastig in te vullen. Daarom is er aanvullend een 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht'. Die geeft weliswaar een aantal voorbeeldsituaties waarin identificatie gevraagd zou kunnen worden, maar desondanks blijft de keuze wel of niet identificeren in de praktijk moeilijk. Vooral in die gevallen wanneer er geen sprake is van verdenking van een strafbaar feit. De Nationale ombudsman heeft er dan ook begrip voor dat de uitleg van de vage regelgeving over de identificatieplicht in de dagelijkse politiepraktijk problemen op kan leveren. Een al te willekeurig gebruik van de bevoegdheid ligt door het ontbreken van voldoende duidelijkheid op de loer. Hij is daarom van oordeel dat enige strengheid bij de uitleg van de identificatieplicht, ter voorkoming van willekeur, aangewezen is. Ambtenaren van politie dienen zich er van bewust te zijn dat in elk geval afzonderlijk de feiten en omstandigheden de noodzaak van de vordering tot identificatie dienen te dragen. In de onderhavige zaak was die noodzaak niet aanwezig.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de beheerder van het regionale politiekorps uit Brabant Zuid-Oost is gegrond wegens schending van het vereiste dat grondrechten, in dit geval het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dienen te worden gerespecteerd.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 19 augustus 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van het regionale politiekorps Brabant Zuid-Oost.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de beheerder van het regionale politiekorps Brabant Zuid-Oost, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de beheerder van het regionale politiekorps Brabant Zuid-Oost verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de korpsbeheerder en verzoeker de gelegenheid om op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

Verzoeker, de betrokken ambtenaren en de officier van justitie gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

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

Verzoekschrift met bijlagen van 19 augustus 2011, waaronder de brief van de hoofdofficier van justitie van 17 januari 2011.

Klachtdossier van de politie van 22 december 2011, waaronder rapportage betrokken ambtenaren.

Standpunt van de korpsbeheerder van 13 februari en 4 juni 2012.

Standpunt van verzoeker van 2 april en 5 juli 2012.

Achtergrond

Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024)

(...)

"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.

(...)

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."

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."

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."

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."

Artikel 8a 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.