



Rapport

Datum: 27 oktober 2004
Rapportnummer: 2004/417

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat een met naam genoemde examiner van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR), regio West-Noord, haar voorafgaand aan haar praktijkexamen op 25 april 2002 heeft gevraagd om haar verblijfsvergunning en geen genoegen heeft genomen met het door haar getoonde Spaanse paspoort.

Beoordeling

1. Op 25 april 2002 legde verzoekster, van Spaanse nationaliteit, praktijkexamen af voor rijbewijscategorie B. Voorafgaand aan dit rijexamen verzocht de examiner van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR) verzoekster om een identificatiebewijs. Verzoekster toonde daarop haar geldige Spaanse paspoort. De examiner verzocht haar hierop om een document te tonen waaruit haar verblijfsrechtelijke positie bleek. Verzoekster beschikte over een vreemdelingendocument, maar had dit op dat moment niet bij zich. De examiner liet verzoekster vervolgens toch deelnemen aan het examen.
2. Ingevolge artikel 67, eerste lid, aanhef en onder d van het Reglement rijbewijzen (Rr, zie Achtergrond, onder 6.) moet de examenkandidaat voor toelating tot het praktijkexamen een op naam gesteld identificatiebewijs als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1^o of 2^o, van de Wet op de identificatieplicht dan wel een eerder aan de aanvrager afgegeven nog geldig rijbewijs overleggen (WID, zie Achtergrond, onder 4.).
3. Verzoekster stelde zich op het standpunt dat het tonen van een geldig Spaans paspoort voldoende is om aan een rijexamen te mogen deelnemen. De examiner had onjuist gehandeld door verzoekster daarnaast naar een verblijfsdocument te vragen.
4. Het CBR achtte verzoeksters klacht niet gegrond. Het CBR was van mening dat de examiner op juiste gronden had gevraagd naar een verblijfsvergunning. Wat onder een identificatiebewijs als bedoeld in artikel 67, eerste lid, aanhef en onder d van het Rr moet worden verstaan, is vastgelegd in de WID, waarin wordt verwezen naar de Paspoortwet. Daarin wordt opgesomd een nationaal paspoort, maar ook een reisdocument voor vreemdelingen. Om aan de identificatieplicht van artikel 67, eerste lid, aanhef en onder d van het Rr te voldoen, dient de examenkandidaat volgens het CBR één van de in artikel 2 van de Paspoortwet genoemde documenten te tonen. Een buitenlands paspoort behoort - nu het niet wordt genoemd - niet tot de mogelijkheden.
5. Hoewel het CBR verzoeksters klacht niet gegrond achtte, liet het weten dat de tekst in de publieksfolder "Met het CBR de weg op", alsmede de tekst op de website van het CBR mogelijk verduidelijking behoefde nu niet expliciet was aangegeven dat onder paspoort slechts een Nederlands paspoort wordt begrepen.

6. De Nationale ombudsman overweegt als volgt. De achterliggende reden van het vereiste om voorafgaand aan het praktijkexamen een geldig identificatiebewijs te moeten tonen, is het door het CBR vaststellen van de identiteit van de kandidaat: is de kandidaat daadwerkelijk de persoon die op het aanvraagformulier als kandidaat staat vermeld. Doel is niet het vaststellen van iemands verblijfsrechtelijke positie. Op dit moment zijn (nog) geen wettelijke voorzieningen getroffen tot een verbod op het afleggen van een rijexamen door een persoon die niet rechtmatig in Nederland mag verblijven. Het vereiste van rechtmatig verblijf in Nederland, zoals dat geldt bij de afgifte van een rijbewijs, is (vooralsnog) niet doorgetrokken tot het afleggen van het rijexamen.

7. De WID is in artikel 67 van het Rr van toepassing verklaard. Hieruit volgt dat de WID bepaalt wat als geldig identificatiedocument wordt aangemerkt alvorens men aan een rijexamen kan deelnemen.

In artikel 2 van de Paspoortwet (zie Achtergrond, onder 5.), waarnaar in de WID wordt verwezen, wordt een buitenlands paspoort niet als geldig legitimatiebewijs genoemd.

Van toepassing is artikel 1, aanhef en onder 2 van de WID. Verzoekster is, nu zij de Spaanse nationaliteit bezit, vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 (zie ook Achtergrond, onder 2.). Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 2 van de WID diende zij dientengevolge een document te tonen waaruit identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie bleek. Met het Spaanse paspoort kon verzoekster in ieder geval haar identiteit en nationaliteit aantonen. De vraag is of met het tonen van een Spaans paspoort verzoeksters verblijfsrechtelijke positie (voldoende) kon worden aangetoond, zoals de WID vereist.

8. Voor vreemdelingen, niet zijnde onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie, geldt dat een buitenlands paspoort alleen niet voldoende is om de verblijfsrechtelijke positie aan te tonen (zie ook Hoge Raad 22 december 1999, Achtergrond, onder 9.). Verzoekster bezit evenwel de Spaanse nationaliteit. Ingevolge artikel 17, eerste lid EG-Verdrag is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit burger van de Unie. Bij artikel 18, eerste lid, EG-Verdrag is bepaald dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn gesteld (zie Achtergrond, onder 1.) De vreemdeling, die een geldig nationaal paspoort of geldige identiteitskaart van een lidstaat toont, toont daarmee aan burger te zijn van de Unie en wordt daarom geacht verblijfsrecht te ontleen aan het gemeenschapsrechts en daarmee als gemeenschapsonderdaan rechtmatig hier te lande te verblijven in de zin van artikel 8, aanhef en onder e. Vreemdelingenwet (zie Achtergrond, onder 2.), zolang en indien het onderzoek door de minister van Vreemdelingenzaken in Integratie niet heeft uitgewezen dat die burger die hoedanigheid niet bezit. Ten aanzien van verzoekster is niet gebleken dat onderzoek door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft uitgewezen dat verzoekster die hoedanigheid niet bezit.

8. Gelet op de hiervóór onder 8. weergegeven bijzondere rechten van EU-onderdanen en de hiervóór onder 6. beschreven bedoeling van het vereiste tot identificatie, zoals dat is neergelegd in artikel 67 van het Rr, kan het paspoort van het land van herkomst van een EU-onderdaan op grond van de rechtstreeks werkende bepalingen van het EG-verdrag worden aangemerkt als een geldig identificatiebewijs in de zin van artikel 1 van de WID. De examinator had zodoende (reeds in eerste instantie) genoeg moeten nemen met het Spaanse paspoort, dat verzoekster hem toonde.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Het voorgaande vormt aanleiding om het CBR een aanbeveling te doen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen is gegrond.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen in overweging om de tekst van haar brochure "Met het CBR de weg op", alsmede de tekst op haar website ten aanzien van de over te leggen bescheiden ter toelating tot het praktijkexamen zodanig aan te passen, dat duidelijk is dat ten aanzien van buitenlandse kandidaten, niet zijnde EG-onderdanen, een buitenlands paspoort zonder een aantekening over de verblijfsrechtelijke positie niet als een identificatiebewijs in de zin van artikel 67, eerste lid, aanhef en onder d van het Reglement rijbewijzen is aan te merken, en voorts dat rijexamenkandidaten die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Gemeenschap kunnen volstaan met het tonen van een paspoort van hun land van herkomst.

Onderzoek

Op 31 oktober 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw M. te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR).

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het CBR verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarnaast werd de betrokken ambtenaar de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. Deze maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

Tijdens het onderzoek kregen het CBR en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Aan de minister van Justitie en aan de minister van Verkeer en Waterstaat werd een aantal vragen gesteld.

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

Zij deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 25 april 2002 legde verzoekster, van Spaanse nationaliteit, praktijkexamen af voor de categorie B. De examiner van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR) vroeg haar voorafgaand aan het examen om zich te identificeren. Nadat verzoekster hem haar geldige Spaanse paspoort had getoond, verzocht de examiner haar om een verblijfsvergunning te tonen.

2. Bij brief van 4 augustus 2002 diende verzoekster de navolgende klacht in bij het CBR:

“Hierbij wil ik een klacht indienen tegen uw medewerker, dhr W. Op donderdag 25 april 2002, moest ik van dhr W. vlak voor het door mij af te leggen praktijkexamen rijvaardigheid te Utrecht, mijn verblijfsvergunning tonen. Omdat het mijn examiner betrof en ik hem zo vlak voor mijn examen niet tegen mij in het harnas wilde jagen, heb ik toen niet geprotesteerd, hoewel het zeer bedreigend en onvriendelijk overkwam. Hij bleef er maar naar vragen. Ik vertelde hem dat in de CBR papieren alleen stond dat je een geldige legitimatie bij je moest hebben. En ik had mijn paspoort mee. Er staat niets over een verblijfsvergunning. Als je een verblijfsvergunning naar het rijexamen moet meenemen dan moet het CBR dat maar duidelijk in de papieren zetten.

(...)

Zoals u zult begrijpen heeft dit het afleggen van het examen niet positief beïnvloed. Ik vond het een hele rare gang van zaken.

Ik vroeg mij ook af, of hij wel het recht had naar mijn verblijfsvergunning te vragen. Hij is toch geen opsporingsambtenaar? Ik heb contact gezocht met de vreemdelingenpolitie en ik heb inmiddels begrepen dat dhr W. geen enkel recht had mij om mijn verblijfsvergunning te vragen. Ik zou u derhalve willen vragen er op toe te zien dat dhr W. en wellicht andere

examinatoren in de toekomst hun machtspositie als examinator niet langer misbruiken, zij zich alleen bezighouden met hun werk, het beoordelen van rijexamens en afzien van het vergaren van persoonlijke en voor hen irrelevante informatie van examenkandidaten.”

3. Het CBR reageerde bij brief van 25 september 2002 onder meer als volgt op de klacht:

“In vervolg op het telefonisch contact naar aanleiding van uw brief, heeft op 19 augustus 2002 in de examenlocatie te Utrecht een gesprek plaats gevonden tussen u en de examenmanager van deze locatie, de heer S. Deze heeft u uitleg gegeven over de wettelijke verplichting van de examinator om te vragen naar een geldig identiteitsbewijs. Hij heeft u getoond dat het Reglement Rijbewijzen spreekt over een identiteitsbewijs als benoemd in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. De heer S. heeft uiteengezet dat deze Wet op de identificatieplicht verwijst naar de Paspoortwet en de Vreemdelingenwet. In bedoelde Nederlandse Wetten wordt gesproken over een Nationaal Paspoort, zijnde een Nationaal Nederlands Paspoort. Ondanks deze toelichting bleef u van mening dat uw Spaanse paspoort ook een goed identiteitsbewijs was. De heer S. heeft u uitgelegd dat dit document een geldig legitimatiebewijs is voor vreemdelingen die het land voor maximaal 3 maanden bezoeken. Daarna dienen zij zich te identificeren met een Vreemdelingendocument. Dit is sowieso altijd van toepassing op kandidaten die een rijbewijs willen verkrijgen. Daarvoor is in de wet vastgelegd dat alleen een rijbewijs kan worden verkregen als men 185 dagen in Nederland woonachtig is.

Voorts heeft de heer S. u een afbeelding laten zien van een dergelijk Vreemdelingendocument, zoals opgenomen in een brochure die door het Ministerie van Justitie is uitgegeven bij het in werking treden van de Wet op de identificatieplicht.

U gaf aan over een dergelijk Vreemdelingendocument te beschikken, maar dat u dat slechts nodig had om zich bij sommige instanties te kunnen legitimeren.

De heer S. gaf te uwer informatie aan dat bedoeld document wettelijk ook noodzakelijk is bij identificatie voorafgaand aan een rijexamen. U bleef het hiermee oneens en gaf aan dit tot het einde uit te zullen zoeken. Tevens bleef u uw verbazing erover uitspreken dat in CBR brochures staat dat een paspoort een goed identificatiebewijs is. Daarvan uitgaand meent u dat uw Spaans paspoort dat eveneens is. De heer S. heeft u toegezegd te zullen nagaan of de CBR brochure op dit punt mogelijk kan worden verduidelijkt.

Los van het bovenstaande merkte u op eerst nu een klacht over deze situatie te hebben ingediend, omdat u bang was voor mogelijke gevolgen bij een volgend examen. Inmiddels bent u geslaagd en wilde u alsnog uw beklag doen over de gang van zaken tijdens het examen van 25 april jl. U gaf nogmaals aan dat het vragen om een Nederlands identiteitsbewijs uw rijprestatie, ondanks het feit dat u het examen gewoon kon afleggen, dusdanig negatief heeft beïnvloed dat u mede daardoor gezakt bent.

Bij ons onderzoek is gebleken dat u naar de mening van de examinerator nog één examenonderdeel onvoldoende beheerste, te weten het inhalen c.q. voorbijgaan. Bij dit onderdeel was uw kijkgedrag niet goed, was uw plaats op de weg c.q. van handeling onjuist en werd de wijze van vertragen, remmen en stoppen niet correct uitgevoerd.

In het kader van ons onderzoek hebben wij de examinerator om een schriftelijke reactie op uw brief gevraagd. Wij hebben u zijn reactie doen toekomen bij brief van 2 september 2002. Korthedshalve verwijzen wij naar de inhoud ervan. De examinerator geeft in zijn commentaar onder meer aan dat hij zich uw examen inhoudelijk niet meer exact kan herinneren. Uit uw brief kan hij evenwel opmaken dat u geen Nederlands identiteitsbewijs heeft kunnen tonen, maar een buitenlands paspoort. Hij licht in zijn reactie toe hoe hij daar in voorkomend geval mee omgaat. Uit oogpunt van klantgerichtheid zal het examen normaal doorgang vinden. Hij stelt dat het feit dat een kandidaat niet beschikt over een Nederlands identiteitsbewijs niet van invloed is op zijn houding en optreden tijdens het examen. Hij benadrukt te allen tijde te trachten een kandidaat optimaal te laten presteren.

(...)

Op basis van ons onderzoek moeten wij concluderen dat de examinerator conform de vigerende procedures en wettelijke voorschriften heeft gehandeld door voorafgaand aan uw examen om een Nederlands, identiteitsbewijs te vragen. In het kader van het verkrijgen van het rijbewijs is dit zeer relevant. Los daarvan was het voorts geheel volgens de interne richtlijnen, van het CBR dat de examinerator, toen hij aan de hand van uw Spaanse paspoort zich ervan overtuigd had dat u de juiste persoon was, klantgerichtheid heeft laten prevaleren boven de formele wettelijke voorschriften en uw examen normaal heeft afgenomen, ervan uitgaande dat de gegevens op het uittreksel GBA correct waren. Of, en zo ja in welke mate, zijn terechte vraag naar een Nederlands identiteitsbewijs een negatieve invloed heeft gehad op uw rijprestaties valt evenwel niet meer met zekerheid vast te stellen.

Op basis van de door examinerator geconstateerde en derhalve op het uitslagformulier genoteerde fouten, moeten wij constateren dat uw examen terecht als onvoldoende is aangemerkt. Uit niets is komen vast te staan dat uw examen niet op correcte wijze zou zijn afgenomen. De examinerator heeft conform de vigerende procedures gehandeld, waarbij alle mogelijke zorgvuldigheid is betracht. Eveneens is uit ons onderzoek naar voren gekomen dat de heer S. u naar behoren heeft geïnformeerd over de richtlijnen die bij de identificatie voor een rijexamen van toepassing zijn. Gezien het vorenstaande zijn wij dan ook van oordeel dat uw klacht als onterecht moet worden beschouwd.”

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

Het CBR reageerde bij brief van 5 december 2002 onder meer als volgt op verzoeksters klacht:

“Op grond van artikel 67, eerste lid onder d van het Reglement rijbewijzen is bepaald dat voor de toelating tot het praktijkexamen de kandidaat een op diens naam gesteld identificatiebewijs dient te overleggen. Wat een identificatiebewijs is, is vastgelegd in de Wet op de Identificatieplicht, waar weer wordt verwezen naar de Paspoortwet. Daarin wordt opgesomd een nationaal paspoort, maar ook een reisdocument voor vreemdelingen.

Het CBR verstaat dit artikel zo dat iemand om aan zijn identificatieplicht te voldoen, een Nederlands paspoort moet kunnen tonen, of één van de andere daar genoemde identiteitsbewijzen.

Het CBR baseert dit standpunt onder meer op de brochure van het Ministerie van Justitie, Identificatieplicht (...).

In deze brochure wordt tevens aangegeven dat vreemdelingen die Nederland voor kortere tijd bezoeken (maximaal drie maanden) zich met een paspoort uit hun eigen land mogen identificeren.

Indien iemand in Nederland een aanvraag doet om rijexamen te doen, ligt het niet voor de hand dat het iemand betreft die Nederland slechts voor korte tijd bezoekt. Ook om die reden accepteert het CBR in het algemeen geen buitenlandse paspoorten als geldig identiteitsbewijs.

Nu klaagster zich wilde legitimeren met een Spaans paspoort, is haar verzocht om een ander, wel toegelaten legitimatiebewijs. Mogelijk is hierbij gevraagd of zij in het bezit was van een bijvoorbeeld een vreemdelingendocument.

Uit de klacht blijkt dat klaagster in het gesprek met de examenmanager, de heer S. op 19 augustus 2002, heeft aangegeven dat zij inderdaad beschikte over een dergelijk document. Zij heeft - naar eigen zeggen - dit document echter niet willen tonen aan de examinator.

De examinator heeft vervolgens geaccepteerd dat zij - ondanks de omstandigheid dat zij strikt gezien niet had voldaan aan de identificatieplicht - toegelaten werd tot het praktijkexamen.

Hieruit blijkt dat de examinator toch het Spaanse paspoort voldoende heeft geacht om de identiteit van klaagster vast te stellen. De examinator heeft zich hierbij gehouden aan de werkwijze zoals deze is vastgelegd in de Handleiding Medewerkers Rijvaardigheid (zie Achtergrond, onder 8.; N.o.).

In de klachtbrief van 29 oktober 2002 van klaagster, verwijst klaagster naar een brochure van het CBR. Waarschijnlijk doelt klaagster hierbij op de brochure "Met het CBR de weg op" (zie Achtergrond, onder 7.; N.o.). Daarin is aangegeven dat een geldig legitimatiebewijs vereist is, zoals een paspoort, Europese identiteitskaart, gemeentelijke identiteitskaart, verblijfsvergunning of een rijbewijs. Hierbij wordt een buitenlands paspoort niet genoemd.

Zoals in de klachtafhandeling van 25 september 2002 wordt aangegeven, zal nagegaan worden of de brochure op dit punt verduidelijkt kan worden.

Gezien het voorgaande zijn wij van mening dat de examiner terecht heeft geoordeeld dat een Spaans paspoort niet voldoet als geldig identificatiebewijs, en dat hij klaagster terecht verzocht heeft om een ander identificatiebewijs. Toen klaagster dit niet kon of wilde tonen, heeft de examiner haar desondanks tot het praktijkexamen toegelaten.

Wij zijn van oordeel dat wij hiermee correct hebben gehandeld.”

D. Reactie verzoekster

Verzoekster deelde op 2 januari 2003 in reactie op de hiervóór onder **C.** weergegeven brief van het CBR onder meer het volgende mee:

“Volgens paragraaf 2.5.4.1 van de Handleiding Medewerkers Rijvaardigheid, vindt identificatie van de kandidaat plaats aan de hand van de op de APEX bevestigde foto, het GBA-document, het theoriecertificaat en het geldige legitimatiebewijs. Dit is conform artikel 67 eerste lid onder d van het Reglement rijbewijzen, waarin is bepaald dat een kandidaat een op diens naam gesteld identificatiebewijs dient te overleggen. In mijn geval voldeed ik hieraan door, naast foto, GBA-document en theoriecertificaat, mijn Spaanse paspoort te tonen. Het betreft hier namelijk een identificatiebewijs volgens de wet op de identificatieplicht en de Paspoortwet, en is tevens op mijn naam gesteld.

Desondanks accepteert het CBR dit niet als geldig legitimatiebewijs. Dit is opmerkelijk omdat het CBR in zijn reactie nog stelt dat “...iemand om aan zijn identificatieplicht te voldoen, een Nederlands paspoort moet kunnen tonen, of één van de andere daar genoemde identiteitsbewijzen” en “Daarin wordt opgesomd een nationaal paspoort, maar ook een reisdocument voor vreemdelingen”. Derhalve bestaat er geen geldige reden om een Spaans paspoort niet als geldig identiteitsbewijs te accepteren.

Voorts stelt het CBR geen buitenlandse paspoorten te accepteren, omdat het niet voor de hand zou liggen dat iemand die minder dan 3 maanden in Nederland is hier een aanvraag doet om rijexamen te doen. Dergelijke informatie is voor het CBR irrelevant. Het CBR is er met name om te beoordelen of kandidaten over voldoende rijvaardigheid beschikken. Als dit zo blijkt te zijn, is het vervolgens aan de Gemeente (Burgerzaken) om op basis van de persoonsgegevens uit de gemeentelijke basisadministratie de uitslag van het rijexamen om

te zetten in een geldig rijbewijs.

Voorafgaand aan mijn rijexamen op 19 augustus 2002 heeft de heer S. mij inderdaad gevraagd mijn verblijfsvergunning te tonen. Ik heb dit document niet aan de examinator willen tonen, net zomin als dat ik hem mijn zwemdiploma's of mijn medisch dossier zou hebben willen tonen. Het is volgens mij irrelevant en de heer S. was hiertoe niet bevoegd. Daarnaast kon ik het document niet tonen, omdat ik het niet bij me had. Uit de door het CBR verstrekte informatie was niet op te maken dat ik hiertoe geacht was.

De examinator heeft uiteindelijk geaccepteerd dat ik werd toegelaten tot het praktijkexamen, omdat hij blijkbaar toch het Spaans paspoort voldoende heeft geacht om mijn identiteit vast te stellen. Het is betreurenswaardig dat de heer S. bij dit alles paragraaf 2.5.3.2 van de Handleiding Medewerkers Rijvaardigheid over het hoofd heeft gezien, waarin wordt gesteld dat van de examinator wordt verwacht dat hij al het mogelijke doet om de kandidaat op zijn gemak te stellen.

In mijn klachtbrief van 29 oktober 2002 verwees ik naar de website van het CBR, www.cbr.nl. Hierop valt onder 'praktijkexamens' te lezen:

De volgende documenten zijn geldig als identiteitsbewijs:

- geldig paspoort;
- identiteitskaart van de EU-lidstaten
- geldig buitenlands paspoort;
- geldig Nederlands rijbewijs;
- geldig buitenlands rijbewijs.

Het lijkt mij dat een geldig Spaans paspoort hier ook onder valt.”

E. Reactie stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

Bij brief van 14 februari 2003 liet het CBR onder meer het volgende weten:

“Ook na lezing van de reactie van verzoekster blijven wij bij ons standpunt dat op grond van het Reglement rijbewijzen in samenhang met de Paspoortwet een nationaal paspoort kan worden gevraagd bij een praktijkexamen zoals door het CBR wordt afgenomen. Met een nationaal paspoort kan ons inziens alleen worden bedoeld een Nederlands paspoort. (...)

Ondanks dit standpunt wijzen wij u er - wellicht ten overvloede - op dat het CBR het legitimatiebewijs gebruikt als zodanig, dus om er zeker van te zijn dat degene die zich

meldt ook daadwerkelijk degene is die op de papieren vermeld staat. Dat blijkt ook uit de handleiding zoals deze bij onze brief van 5 december jl. is meegezonden, paragraaf 2.5.4.3. van de Handleiding medewerkers rijvaardigheid. Daar wordt aangegeven dat indien er gerede twijfels blijven ten aanzien van de identiteit van de kandidaat, deze niet tot het examen wordt toegelaten.

In het geval van een buitenlands rijbewijs - en met name indien het gaat om een EG-onderdaan, waarbij de betrouwbaarheid en leesbaarheid in het algemeen geen problemen oplevert - zal veelal na controle geen twijfel meer bestaan over de identiteit. Zo ook in het geval van verzoekster, waarbij het examen gewoon heeft plaatsgevonden.

Omtrent de stelling van verzoekster dat het voor het CBR irrelevant zou zijn of iemand die minder dan drie maanden in Nederland is een aanvraag voor een rijexamen doet, wordt het volgende opgemerkt.

Strikt gezien gaat de bevoegdheid van het CBR na het praktijkexamen inderdaad niet verder dan de afgifte van een Verklaring van rijvaardigheid, waarna het aan de gemeente is om al dan niet een rijbewijs te verstrekken.

Het CBR zou echter onbehoorlijk handelen indien zij zonder meer een ieder tot het examen zou toelaten, zonder zich er daarbij om te bekommeren of er al dan niet een rijbewijs kan worden afgegeven.

Om terzake informatie te kunnen verstrekken aan personen voor wie dat aan de orde is, zijn dergelijke gegevens voor het CBR dan ook zeker van belang. Om die reden wordt hierop onder meer in folders van het CBR gewezen.

De informatie op de site van het CBR ten aanzien van de legitimatie is met het voorgaande niet in overeenstemming en derhalve niet juist. Deze klacht is dan ook aanleiding voor het CBR om de informatie over de juiste legitimatie zoals onder meer gesteld in de folder "Met het CBR de weg op" nader in beschouwing te nemen. Gedacht wordt aan het expliciet toevoegen van de zin dat een buitenlands paspoort geen geldig legitimatiebewijs is.

Tot op heden zijn deze aanpassingen nog niet doorgevoerd, aangezien het CBR met deze wijziging zou willen wachten totdat de Nationale Ombudsman zich over de klacht heeft uitgesproken, zodat met de uitkomst hiervan rekening kan worden gehouden.

Wel zijn inmiddels de verantwoordelijken naar aanleiding van deze klacht eraan herinnerd dat het CBR het recht heeft in voorkomende gevallen ter legitimatie om een vreemdelingendocument te vragen en de plicht heeft er in voorkomende gevallen te wijzen op het risico dat geen rijbewijs wordt afgegeven zonder geldige verblijfstitel, maar dat de bemoeienis van het CBR met een verblijfstitel niet verder gaat dan dat.

Ondanks de omstandigheid dat de informatievoorziening voor verbetering vatbaar is, blijven wij van oordeel dat wij in het geval van verzoekster correct hebben gehandeld.”

F. informatie minister van justitie

1. Bij brief van 19 september 2003 verzocht de Nationale ombudsman de minister van Justitie zich uit te laten over de verhouding van de identificatieplicht van artikel 67, eerste lid, aanhef en onder d van het Reglement rijbewijzen en artikel 1, eerste lid, onder 2 van de Wet op de identificatieplicht ten opzichte van het non-discriminatiebeginsel ten aanzien van EG-onderdanen. De Nationale ombudsman wees de minister van Justitie dienaangaande ook op het arrest van het Hof van Justitie EG van 12 mei 1998, JV 1998, 128 en RV 1998, 79 (Sala).

2. De minister van Justitie reageerde bij brief van 1 maart 2004 onder meer als volgt:

“Het bestaande systeem van de WID (Wet op de identificatieplicht; N.o.) waarbij als uitgangspunt geldt dat het steeds moet gaan om beperkte identificatieplichten is als volgt. In artikel 2 van de WID is geregeld welke identiteitsbewijzen in alle gevallen kunnen worden gebruikt om te voldoen aan een specifieke identificatieplicht die in een bijzondere wet is opgenomen. De omvang en strekking van de inhoud van die bijzondere identificatieplicht moet uiteindelijk steeds in de context van die wetgeving worden beoordeeld.

Bij het afleggen van een rijexamen spelen twee belangen een rol: in de eerste plaats de identiteitsvaststelling teneinde te voorkomen dat het examen wordt afgelegd door een ander dan de aanvrager en ten tweede de controle op de rechtmatigheid van het verblijf.

Wat betreft de controle op de *verblijfsrechtelijke positie* is van belang dat de eis dat de aanvrager zich dient te identificeren om tot het praktijk-examen te worden toegelaten, blijkens de toelichting op artikel 67, eerste lid, onder d, van het Reglement rijbewijzen (Stb. 1996, 277, p. 68), strekt tot uitvoering van artikel 111, tweede lid, van de Wegenverkeerswet. Voor toelating tot het praktijk-examen moet worden overgelegd een op naam van de aanvrager gesteld identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, eerste lid, 1^o of 2^o, WID.

Die bepaling beoogt mede te voorkomen dat rijbewijzen worden afgegeven aan personen die illegaal in Nederland verblijven. Alleen zij die rechtmatig in Nederland verblijven, mogen in de gelegenheid zijn een rechtspositie op te bouwen. Personen die op grond van de ter zake geldende wetgeving geen deel mogen uitmaken van de Nederlandse samenleving, worden uitgesloten van de mogelijkheid om van overheidswege vergunningen, ontheffingen of uitkeringen van welke aard ook, te verkrijgen. Door aan de afgifte van rijbewijzen de voorwaarde te verbinden dat de aanvrager met instemming van het bevoegd gezag bestendig in Nederland verblijft, wordt voorkomen dat een illegaal in

Nederland verblijvende persoon in het bezit komt van een document dat op grond van de Wet op de identificatieplicht (Stb. 1993, 660) nu al in bepaalde gevallen als geldig identificatiebewijs kan worden gebruikt.

Van (verzoekster; N.o.) werd verlangd dat zij - evenals dat van Nederlanders wordt verlangd - haar identiteit en verblijfsrechtelijke positie aantoont. Ingevolge de verwijzing in artikel 67, eerste lid, onder d, Rr naar artikel 1, eerste lid, onder 1° of 2°, WID kon zij dat uitsluitend met een vreemdelingrechtelijk verblijfsdocument en niet met alleen haar Spaanse paspoort en aanvullende gegevens waaruit het verblijfsrecht blijkt. Het gemeenschapsrecht maakt het mogelijk voor een lidstaat om de legaal op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een andere lidstaat te verplichten steeds in het bezit te zijn van een document waaruit het verblijfsrecht blijkt, voor zover voor de eigen onderdanen een zelfde plicht geldt tot identificatie. In casu geldt zowel voor Nederlanders als vreemdelingen, waaronder Unieburgers, dat een ieder die tot het praktijk-examen wenst te worden toegelaten naast de identiteit ook de verblijfsrechtelijke positie dient aan te tonen. Zij kon zich daartoe op eenvoudige wijze laten voorzien van het EU/EER-document dan wel door de sticker verblijfsaantekeningen voor gemeenschapsonderdanen.

Voor de voorzieningen, verstrekkingen en vergunningen die onder het koppelingsbeginsel zijn gebracht - waaronder de rijbewijzen - volstaat het enkele aantonen van de identiteit niet. Als voortvloeisel van het koppelingsbeginsel moet ook de verblijfsrechtelijke positie worden aangetoond. Dat geldt zowel voor de eigen onderdanen als voor Unieonderdanen en onderdanen van derde landen. De eigen onderdanen kunnen hun verblijfsrecht aantonen aan de hand van hun identiteitsbewijs of paspoort. Met de Nederlandse nationaliteit is het verblijfsrecht in Nederland aangetoond. Naar de huidige stand van het gemeenschapsrecht is dat niet zonder meer het geval ten aanzien van Unie-onderdanen, aangezien niet iedere vreemdeling die de nationaliteit van een lidstaat bezit reeds om die reden verblijfsrecht in Nederland heeft. Dergelijke vreemdelingen kunnen immers ook niet-rechtmatig in Nederland verblijven, bijvoorbeeld indien zij aan het huidige communautaire recht noch aan het nationale recht verblijfsrecht ontleen. Het bezit van een verblijfsdocument op grond van de Vreemdelingenwet 2000 is blijkens de uitleg van het EG-Hof van Justitie geen constitutief vereiste voor de toekenning van aanspraken, maar louter een uiterst gemakkelijk hulpmiddel om het verblijfsrecht aan te tonen. Van het CBR kan niet worden verwacht dat het over middelen en mogelijkheden beschikt om anders dan met behulp van de hiervoor genoemde aanduidingen van sticker of document te controleren of betrokkene hier rechtmatig verblijf houdt. Datzelfde geldt voor de verificatie die bij het GBA bij de afgifte van het rijbewijs moet plaatsvinden.

Wat betreft de *loutere identiteitsvaststelling*, dus los van de context van de specifieke materiewetten, is Nederland er door de Europese Commissie op geattendeerd dat er een verschil bestaat tussen de documenten waarmee verblijfsgerechtigde EU-onderdanen en Nederlanders kunnen voldoen aan hun identificatieplicht. In bepaalde situaties is het mogelijk dat Nederlanders door het tonen van een Nederlands rijbewijs aan hun

identificatieplicht kunnen voldoen (bijvoorbeeld op de werkplek of bij de notaris). Dat is voor EU-onderdanen nog niet het geval, maar dat zal worden verholpen met artikel I onderdeel A van het voorstel tot wijziging tot uitbreiding van de identificatieplicht. Het navolgende is afkomstig uit de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel. "Met de aanvulling onder 3° wordt het mogelijk gemaakt dat EU-onderdanen en EER-onderdanen zich met behulp van een geldig nationaal paspoort op eenvoudige wijze kunnen legitimeren in de gevallen die daartoe in de wet zijn aangewezen. Ter verduidelijking kan nog worden opgemerkt dat deze toevoeging vooral relevant is voor degenen uit de genoemde groep die in Nederland langer verblijf houden dan de in artikel 12, tweede lid, Vw 2000 en voor Unie-onderdanen en gemeenschapsonderdanen artikel 3.3, eerste lid, onder d, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bedoelde vrije termijn van zes maanden. Deze vreemdelingen hebben immers niet (langer) meer rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 onder e, Vw 2000 (als gewoon gemeenschapsonderdaan). Voor EU- en EER-onderdanen die in Nederland verblijf houden na de hier genoemde vrije termijnen zullen op grond van artikel 1, tweede lid, bij ministeriële regeling de identiteitskaarten worden aangewezen, volgens welke zij zich in Nederland op gelijke voet als Nederlandse burger met de Nederlandse identiteitskaart kunnen identificeren."

Door de aanvulling onder 4° wordt tevens een einde gemaakt aan een situatie waarvoor in 2001 aandacht is gevraagd door de Europese Commissie. Deze wees op een mogelijk verschil in behandeling tussen EU/EER-onderdanen en Nederlandse onderdanen met betrekking tot de mogelijkheid om te voldoen aan de verschillende identificatieplichten door het tonen van een rijbewijs. Aanvankelijk was de bedoeling dat een aanpassing zou worden opgenomen in de verschillende materiewetten waarbij het Nederlands rijbewijs werd aangewezen als bewijs waarmee op grond van die wet legitimatie kon plaatsvinden. Daarmee zou een ongerechtvaardigd verschil tussen EU/EER en Nederlandse onderdanen worden weggenomen. De eerstgenoemde groep zou zich dan met behulp van hun buitenlandse rijbewijs op gelijke voet in de daarvoor aangewezen situaties kunnen legitimeren als Nederlandse rijbewijshouders.

Nu evenwel is voorgesteld het Nederlandse rijbewijs in de WID in het algemeen als identiteitsbewijs te erkennen, kan met de aanvulling van artikel 1 WID op eenvoudige wijze worden volstaan. Het voorgaande laat onverlet dat in specifieke situaties nog wel naar aanvullende documenten als het paspoort kan worden gevraagd. Niettemin zullen in de meeste gevallen de houders van EU/EER-rijbewijzen op dezelfde wijze aan de identificatieplicht kunnen voldoen als Nederlandse rijbewijshouders. Toegevoegd is wel dat het moet gaan om een rijbewijs dat is voorzien van een foto van de houder, hetgeen betekent dat sommige Engelse rijbewijzen niet als identiteitsbewijs kunnen dienen." (kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. p. 18-19).

Uit het voorgaande trek ik de conclusie dat een regeling die ertoe strekt dat voor de verkrijging van een bepaalde vergunning de identiteit en de verblijfsrechtelijke positie moet worden aangetoond, niet in strijd komt met het communautaire non-discriminatiebeginsel."

g. informatie minister van verkeer en waterstaat

De hiervóór onder **F.** weergegeven vraag stelde de Nationale ombudsman eveneens aan de minister van Verkeer en Waterstaat, bij brief van 19 september 2003. De minister van Verkeer en Waterstaat reageerde bij brief van 21 juli 2004 onder meer als volgt:

“De in artikel 67, eerste lid, aanhef en onder b, van het Reglement rijbewijzen voorziene verplichting voor examenkandidaten om zich te legitimeren met een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1^o of 2^o, van de Wet op de identificatieplicht strekt tot uitvoering van artikel 111, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en is bedoeld om te voorkomen dat het praktijkexamen wordt afgelegd door een ander dan de aanvrager van dat examen. De verplichting strekt derhalve louter tot vaststelling van de identiteit van de aanvrager en is bedoeld om fraude bij het rijexamen te voorkomen.

Controle op de rechtmatigheid van het verblijf vindt niet plaats in het kader van de toelating tot het praktijkexamen doch in het kader van de aanvraag van een rijbewijs.

Ingevolge artikel 111, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 wordt aan degene die vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 is, en geen onderdaan van een lidstaat van de Europese gemeenschappen of een andere Staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, een rijbewijs slechts afgegeven indien hij rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met d en l, van die wet. Laatstbedoelde bepaling is een uitwerking van het streven van de regering naar een geïntegreerd vreemdelingenbeleid dat erop gericht is personen die op grond van de ter zake geldende wetgeving geen deel mogen uitmaken van de Nederlandse samenleving, worden uitgesloten van de mogelijkheid om van overheidswege vergunningen, ontheffingen of uitkeringen van welke aard ook, te verkrijgen. Men spreekt in dit verband van een "koppelingsbeginsel". Het houdt in dat alleen zij die rechtmatig verblijven, de gelegenheid hebben een rechtspositie op te bouwen. Door aan de afgifte van rijbewijzen de voorwaarde te verbinden dat de aanvrager met instemming van het bevoegd gezag bestendig in Nederland verblijft, wordt tevens voorkomen dat een illegaal in Nederland verblijvende persoon in het bezit komt van een document dat op grond van de Wet op de identificatieplicht in bepaalde gevallen als geldig identificatiebewijs kan worden gebruikt.

Het feit dat in het kader van de toelating tot het praktijkexamen geen controle plaatsvindt op het feit of de kandidaat rechtmatig in Nederland verblijft, terwijl de eis van rechtmatig verblijf wel is verbonden aan de afgifte van een rijbewijs, leidt in de praktijk met regelmaat tot de situatie dat op de aanvraag van een rijbewijs afwijzend moet worden beschikt omdat de aanvrager, hoewel deze met goed gevolg het rijexamen heeft afgelegd en ten bewijze daarvan bij de aanvraag een verklaring van rijvaardigheid overlegt, niet voldoet aan het ingevolge artikel 111, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 aan de afgifte van rijbewijzen gestelde criterium van rechtmatig verblijf in Nederland. Teneinde kandidaten die

niet rechtmatig in Nederland verblijven en die op die grond niet voor afgifte van een rijbewijs in aanmerking komen, onnodige kosten en moeite te besparen, is langs de weg van gerichte voorlichting getracht het afleggen van het rijexamen door deze kandidaten zoveel mogelijk tegen te gaan. De voorlichtingsinspanningen die op dit punt zijn verricht, hebben echter onvoldoende resultaat opgeleverd. Om een eind te maken aan de geschetste ongewenste situatie is een wijziging van het Reglement rijbewijzen in procedure gebracht die erin voorziet dat het thans uitsluitend in het kader van de afgifte van rijbewijzen gestelde criterium van rechtmatig verblijf ook wordt gesteld in de aan de aanvraag van het rijbewijs voorafgaande fase van het rijexamen. Indien bedoelde wijziging van het Reglement rijbewijzen tot stand zal zijn gekomen en in werking zal zijn getreden, zullen zij die niet rechtmatig in Nederland verblijven, niet langer worden toegelaten tot het theorie-examen en het praktijkexamen.

Ingevolge de verwijzing in artikel 67, eerste lid, onder b, van het Reglement rijbewijzen naar artikel 1, eerste lid, onder 1° of 2°, van de Wet op de identificatieplicht, kan de kandidaat voor het praktijkexamen zich legitimeren met een van de volgende documenten:

1°. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;

2°. de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Paspoortwet zijn reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden:

- een nationaal paspoort (artikel 2, eerste lid onder a);
- een diplomatiek paspoort (artikel 2, eerste lid onder b);
- een dienstpaspoot (artikel 2, eerste lid onder c);
- een reisdocument voor vluchtelingen (artikel 2, eerste lid onder d);
- een reisdocument voor vreemdelingen (artikel 2, eerste lid onder e);
- andere reisdocumenten, door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen (artikel 2, eerste lid onder g);

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet is reisdocument van Nederland de Nederlandse identiteitskaart, geldig voor de landen die partij zijn bij de op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa (Trb. 1960, 103). De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de territoriale geldigheid van de

Nederlandse identiteitskaart uitbreiden.

Gezien de hiervoor opgesomde documenten waarmee de kandidaat voor het praktijkexamen zijn identiteit kan aantonen, kon (verzoekster; N.o.) derhalve niet met haar Spaanse paspoort haar identiteit aantonen.

Op grond van het vorenstaande ben ik met mijn ambtgenoot van Justitie van mening dat artikel 67, eerste lid, onder b, van het Reglement rijbewijzen niet strijdig is met het communautaire non-discriminatiebeginsel. De verplichting om zich, teneinde toegang te krijgen tot het praktijkexamen, te legitimeren, geldt gelijkelijk voor Nederlanders en andere EU-onderdanen. Weliswaar is het zo dat er tussen de documenten waarmee verblijfsgerechtigde EU-onderdanen en Nederlanders kunnen voldoen aan hun identificatieplicht, thans nog verschillen bestaan, doch in opheffing van deze verschillen is - zoals u ook van de zijde van mijn ambtgenoot van Justitie is medegedeeld - inmiddels voorzien in het bij het parlement aanhangige wetsvoorstel Wet op de uitgebreide identificatieplicht (wetsvoorstel 29 218).”

Achtergrond

1. Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Artikel 17:

“1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld.”

Artikel 18, eerste lid:

“1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

2. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 1, aanhef en onder e, en onder m:

“In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

e. gemeenschapsonderdanen:

1^o. onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie die op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

(...)

3^o. onderdanen van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992, die ter zake van binnenkomst en verblijf in een lidstaat rechten genieten die gelijk zijn aan die van burgers van de lidstaten van de Europese Unie;

(...)

m. vreemdeling: ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.”

Artikel 8, aanhef en onder e en i:

“De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

(...)

e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;

(...)

i. gedurende de vrije termijn, bedoeld in artikel 12, zolang het verblijf van de vreemdeling bij of krachtens artikel 12 is toegestaan.”

Artikel 12:

1. Het is aan de vreemdeling die bij binnenkomst heeft voldaan aan de verplichtingen waaraan een persoon bij grensoverschrijding is onderworpen, gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn toegestaan in Nederland te verblijven, zolang hij:

a. de bij of krachtens deze wet gestelde regels in acht neemt;

b. beschikt over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van zijn verblijf in Nederland als in die van zijn reis naar een plaats buiten Nederland waar zijn toegang gewaarborgd is;

c. geen arbeid voor een werkgever verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen;

d. geen gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

2. De termijn, bedoeld in het eerste lid, wordt ten hoogste op zes maanden bepaald. Voor bij algemene maatregel van bestuur te onderscheiden categorieën van vreemdelingen kunnen verschillende termijnen worden vastgesteld.”

3. Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder d:

“1. De termijn gedurende welke het aan vreemdelingen krachtens artikel 12 van de Wet is toegestaan in Nederland te verblijven is:

d. voor gemeenschapsonderdanen en onderdanen van een staat die partij is bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte: zes maanden.”

4. Wet op de identificatieplicht

Artikel 1, eerste lid:

“Als documenten waarmee in de bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld, worden aangewezen:

1°. Een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;

2°. De documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.”

5. Paspoortwet

Artikel 2:

“1. Reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:

a. nationaal paspoort;

b. diplomatiek paspoort;

c. dienstpaspoort;

d. reisdocument voor vluchtelingen;

e. reisdocument voor vreemdelingen;

f. nooddokument;

g. andere reisdocumenten, door Onze Minister vast te stellen.”

In de Memorie van Toelichting is neergelegd dat de term “paspoort” in de Paspoortwet alleen wordt gebruikt voor reisdocumenten, die uitsluitend aan personen met de Nederlandse nationaliteit worden verstrekt.

6. Reglement rijbewijzen

Artikel 67, eerste lid, aanhef en onder d.:

“1. Voor toelating tot het praktijk-examen moeten worden overgelegd:

(...)

d. een op naam van de aanvrager gesteld identificatiebewijs als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1^o of 2^o, van de Wet op de identificatieplicht dan wel een eerder aan de aanvrager afgegeven rijbewijs dat nog geldig is.”

7. Uit de brochure “Met het CBR de weg op”, uitgave van het CBR, mei 2000, 12e gewijzigde druk:

“Bij de examens (bedoeld wordt: praktijkexamens; N.o.) moet u altijd een geldig legitimatiebewijs meenemen, zoals een paspoort, Europese identiteitskaart, gemeentelijke identiteitskaart, verblijfsvergunning of rijbewijs.”

8. Handleiding medewerkers rijvaardigheid, september 2000.

“2.5.3 De ontvangst van de kandidaat

(...)

2.5.3.2 Van de exr wordt verwacht dat hij al het mogelijke doet om de kandidaat op zijn gemak te stellen, daarbij terdege rekening houdend met de bijzondere positie van een kandidaat.

2.5.3.3 Steeds houdt de exr het dienstverlenend karakter van zijn werkzaamheden voor ogen.

2.5.4 De identificatie van de kandidaat

2.5.4.1 De identificatie van de kandidaat vindt plaats aan de hand van de op de APEX bevestigde foto, het GBA-document, het theoriecertificaat en het geldige legitimatiebewijs. Kan de kandidaat op deze wijze geïdentificeerd worden, dan stelt de exr vervolgens vast of

de persoonsgegevens juist zijn.”

9. Relevante arresten Hoge Raad

1. Hoge Raad 22 december 1999, zaaknummer 34232, BNB 2000/93.

Belanghebbende in deze zaak was een exploitant van een confectieatelier, waar buitenlandse werknemers werkzaam waren. Ten aanzien van een aantal van deze werknemers legde de Belastingdienst een naheffingsaanslag loonbelasting/premie volksverzekeringen op.

De Hoge Raad diende in deze zaak onder meer te oordelen over de vraag of de werkgever juist had gehandeld door de identiteit van de werknemers vast te stellen aan de hand van door vreemde mogendheden (Turkije en India) uitgegeven paspoorten, terwijl in de betreffende paspoorten geen aantekening van een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf in de zin van de Vreemdelingenwet was gesteld. Evenmin beschikten de werknemers over documenten waaruit van toestemming tot verblijf voor onbepaalde tijd of een aanvraag om toelating als vluchteling in Nederland kon blijken. Voorts hielden zij niet korter dan zes maanden verblijf in Nederland.

De Hoge Raad oordeelde onder meer dat artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (WID), naar welk artikel artikel 28, eerste lid, letter f van de Wet op de loonbelasting 1964 verwijst, twee soorten documenten noemt. In de eerste plaats documenten als bedoeld in de Paspoortwet en in de tweede plaats documenten als bedoeld in de Vreemdelingenwet. Wat de eerste soort betreft had het gerechtshof volgens de Hoge Raad in zijn uitspraak terecht geoordeeld dat in die bepaling door Nederland uitgegeven reisdocumenten worden bedoeld, niet buitenlandse paspoorten.

De Hoge Raad overwoog verder dat vervolgens de vraag rees of de buitenlandse paspoorten van de werknemers konden worden aangemerkt als documenten als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 2^o van de WID. Wat dat betreft volgt uit de artikelen 19, eerste lid van de Vreemdelingenwet en 54, eerste lid van het Vreemdelingenbesluit dat de vreemdeling moet beschikken over hetzij een geldig paspoort waarin door de bevoegde autoriteiten een, al dan niet voorwaardelijke, vergunning tot verblijf is aangetekend, hetzij een door de bevoegde autoriteiten verstrekt document waaruit van het bestaan van een dergelijke vergunning blijkt, hetzij een document waaruit blijkt dat het de vreemdeling is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven of dat door hem een aanvraag om toelating als vluchteling is ingediend. Buiten deze gevallen dient de vreemdeling te beschikken over een document voor grensoverschrijding dat is vereist voor het hebben van toegang tot Nederland, aldus de Hoge Raad.

De Hoge Raad oordeelde dat als zodanig document ingevolge de artikelen 6, eerste lid, van de Vreemdelingenwet en 41 van het Vreemdelingenbesluit, indien het gaat om een

verblijf langer dan drie maanden en geen uitzondering - bijvoorbeeld op grond van een verdrag - geldt, een geldig buitenlands paspoort op zichzelf niet kan volstaan. Het betoog van belanghebbende dat dit wel zo zou zijn, was in strijd met de tekst van voormelde bepalingen en met de strekking van de WID. Dit gold, aldus de Hoge Raad, eveneens voor het betoog dat als zodanig document zou kunnen dienen een geldig buitenlands paspoort waaruit blijkt dat er een aanvraag van een vergunning tot verblijf is zonder dat blijkt dat die vergunning is verleend of dat de verblijfspositie op een andere grond rechtmatig is. Wat ervan zij of een dergelijk paspoort zou kunnen dienen voor identificatie, de wetgever heeft voor de toepassing van artikel 1 WID een dergelijk paspoort niet als voldoende aanvaard.

De Hoge Raad concludeerde diensgevolge dat de werkgever de identiteit van de werknemers niet heeft vastgesteld aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de WID.

2. Hoge Raad, 22 december 1999, zaaknummer 34236.

Een redentie van gelijksoortige strekking hanteerde de Hoge Raad in een zaak waarbij de belanghebbende sinds oktober 1993 in loondienst werkzaam was bij een confectieatelier. Hij had zich bij zijn werkgever laten identificeren door middel van een Egyptisch paspoort zonder aantekening omtrent zijn verblijfsrechtelijke positie.

Belanghebbende verbleef sinds juni 1990 in Nederland. In januari 1996 had hij een verblijfsvergunning aangevraagd. Tegen de afwijzende beschikking van maart 1997 had hij een bezwaarschrift ingediend.

In cassatie werd het oordeel van het gerechtshof bestreden dat inhield, dat een inhouding loonbelasting/premie volksverzekeringen over de maand mei 1997 terecht naar het tarief van artikel 26b van de Wet op de loonbelasting 1964 had plaatsgevonden, omdat belanghebbende zijn identiteit niet had laten vaststellen aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de WID.

De Hoge Raad boog zich ook in deze zaak over de vraag of het buitenlandse paspoort van belanghebbende kon worden aangemerkt als document in de zin van artikel 1, lid 1, onder 2^o, van de WID waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

Ook hier concludeerde de Hoge Raad dat een geldig buitenlands paspoort op zichzelf niet kon volstaan. Het feit dat belanghebbende bezwaar had aangetekend tegen de afwijzing van zijn aanvraag voor een vergunning tot verblijf maakte dit niet anders.