

Vergaderjaar 1999–2000

26 977 (R1644)

Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De Paspoortwet is op 1 januari 1992 in werking getreden. Door deze rijkswet werd voldaan aan de reeds jaren gevoelde noodzaak om een formeel-wettelijke regeling te realiseren voor de verstrekking van reisdocumenten in het gehele Koninkrijk. Ingevolge de wet kunnen reisdocumenten worden verstrekt aan Nederlanders en aan vreemdelingen die als vluchteling of anderszins tot een van de landen van het Koninkrijk zijn toegelaten. De verstrekking vindt plaats in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba alsmede op de Nederlandse consulaire posten in het buitenland, door autoriteiten die bij of krachtens de wet daartoe bevoegd zijn verklaard. In de wet worden de aanspraken van Nederlanders en vreemdelingen op een Nederlands reisdocument geregeld, terwijl de wet tevens de gronden tot weigering of vervallenverklaring bevat waarmee deze aanspraken kunnen worden beperkt. Voorts heeft de wet tot doel het vastleggen van een voor de burger duidelijke en toegankelijke regeling van de met de aanvraag, verstrekking, weigering, vervallenverklaring en inhouding gemoeide procedures. Daarbij zijn afzonderlijke bepalingen gewijd aan de toestemming die wettelijke vertegenwoordigers moeten geven voor de verstrekking van reisdocumenten aan handelingsonbekwamen en voor de bijschrijving van minderjarigen in reisdocumenten. Het toezicht op de uitvoering van de wet berust bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die tevens bevoegd is nadere regels te stellen op administratief gebied en op het terrein van de beveiliging. Tenslotte bevat de wet een aantal verbodsbepalingen inzake vervalsingen en andere frauduleuze handelingen met reisdocumenten, die zijn strafbaar gesteld in de artikelen 231 en 440 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht onderscheidenlijk de artikelen 236 en 460 van het Nederlands-Antilliaanse en het Arubaanse Wetboek van Strafrecht. Dergelijke handelingen kunnen ingevolge de wet, zij het onder stringente voorwaarden, ook een grond opleveren tot weigering of vervallenverklaring van het reisdocument (artikel 24, onder b).

De Paspoortwet is sedert 1992 enige keren gewijzigd. Naast enkele technische aanpassingen bij de rijkswetten van 22 december 1993 (Stb. 1993, 692) en van 6 november 1997 (Stb. 1997, 511), beide in verband met de Algemene wet bestuursrecht, vond de belangrijkste wijziging plaats in verband met de invoering van de Europese identiteitskaart als reisdocument van Nederland bij rijkswet van 20 januari 1994 (Stb. 1994, 78). De introductie van de Europese identiteitskaart voorzagt in de behoefte aan een gemakkelijk verkrijgbaar identiteitsdocument voor Nederlanders, naast paspoort en rijbewijs, waarmee de houder zich kan identificeren in de gevallen, genoemd in de Wet op de identificatieplicht.

Inmiddels maken recente ontwikkelingen een nieuwe wijziging van de wet noodzakelijk. De laatste jaren kan een toenemend misbruik met (gebruikmaking van) Nederlandse reisdocumenten worden geconstateerd. Dit blijkt onder andere uit het feit dat bij onderzoeken naar financiële fraude, drugshandel en mensensmokkel steeds vaker reisdocumenten worden aangetroffen, die eerder als vermist waren opgegeven. Geconstateerd werd dat de bestaande regelgeving het te gemakkelijk maakt voor een houder om na elke vermissing een nieuw reisdocument te verkrijgen, ook al vinden de vermissingen betrekkelijk kort na elkaar plaats. Op deze wijze wordt mogelijk misbruik van reisdocumenten in de hand gewerkt. Door het treffen van maatregelen in de onderhavige wet, onder andere gericht op het tegengaan van vermissingen, worden bestuurlijke instrumenten geschapen om, naast de reeds bestaande strafrechtelijke mogelijkheden, het hier aan de orde zijnde misbruik van reisdocumenten te voorkomen. Voorts is aanpassing van de wet noodzakelijk in verband met nieuwe wetgeving, in het bijzonder op het terrein van het personen- en familie-recht. Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de definities de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te nemen en de wetstekst op enige andere punten te verduidelijken.

2. Wijzigingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten

Het Nederlandse reisdocument staat sterk in de belangstelling van de criminele wereld, zowel binnen het Koninkrijk als daarbuiten. Hierbij speelt een belangrijke rol dat het als reisdocument bij buitenlandse autoriteiten in het algemeen groot vertrouwen geniet en als identiteitsdocument in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba tevens de toegang tot allerlei voorzieningen, zowel in de publieke als de private sector, aanzienlijk vergemakkelijkt. Misbruik van het document blijkt zich dan ook op verschillende terreinen voor te doen, zoals bij financiële fraude, drugshandel en mensensmokkel. Om te voorkomen dat het vertrouwen in de Nederlandse reisdocumenten wordt aangetast, zijn sedert het begin van de negentiger jaren verschillende maatregelen genomen om vervalsing en misbruik tegen te gaan. De belangrijkste zijn de invoering van nieuwe reisdocumenten waarin verbeterde beveiligingstechnieken zijn verwerkt en het implementeren van zowel fysieke als organisatorische beveiligingsmaatregelen bij de paspoortverstreckende autoriteiten. Deze maatregelen hebben effect gesorteerd. Zo is het aantal diefstallen van (blanco) reisdocumenten uit gemeentehuizen vrijwel tot nul gereduceerd.

Het gevolg is evenwel dat personen met criminele bedoelingen naar andere wegen zoeken om Nederlandse reisdocumenten te bemachtigen. Een van de methoden is het benaderen van houders van reisdocumenten, teneinde deze personen te bewegen hun document te verkopen. De desbetreffende houder geeft het reisdocument vervolgens als vermist op en wordt zonder veel problemen in het bezit gesteld van een nieuw exemplaar. De aldus in het criminele circuit terechtgekomen documenten worden vervalst dan wel in originele staat gebruikt door een persoon die

qua uiterlijk in voldoende mate gelijkenis vertoont met de foto van de rechtmatige houder van het reisdocument. Overigens raken veel reisdocumenten ook zonder doelbewuste medewerking van de houder in verkeerde handen als gevolg van slordigheid en nonchalance in het gebruik van het reisdocument. Veel houders zijn zich blijkbaar onvoldoende bewust van het feit dat zij een waardevol document bezitten waarvan het misbruik grote gevolgen kan hebben.

In de afgelopen tijd zijn in een tweetal opzienbarende opsporingsonderzoeken in Nederland op grote schaal (vervalste) Nederlandse reisdocumenten aangetroffen. Het betrof een zaak van mensensmokkel die in oktober 1996 in de publiciteit kwam, en de aanhouding van een paspoortvervalser in december 1996. Op grond van het onderzoek in beide zaken kan worden geconcludeerd dat de ruimte in de wetgeving voor het verstrekken van een nieuw reisdocument aan iemand die zegt het oude reisdocument te hebben verloren, onaanvaardbaar groot is. Illustratief in dit verband is dat bij onderzoek een geval naar voren is gekomen, waarbij in één gemeente in één jaar tijd aan één persoon 7 maal een nieuw reisdocument is verstrekt.

Bij brief aan de Tweede Kamer van 17 januari 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 059, nr. 6) heeft de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken naast de invoering van reisdocumenten met extra beveiligingskenmerken ook aangekondigd maatregelen te willen treffen in de sfeer van de wet- en regelgeving, die fraude met en misbruik van reisdocumenten moeten tegengaan. De brief vermeldt in dat verband de volgende drie concrete punten: de verplichting om bij vermissing van een reisdocument eerst aangifte te doen bij de politie, het ontwerpen van een (informatie)systeem op centraal niveau om de verstrekking van reisdocumenten na aangifte van vermissing te registreren en een wijziging van de Paspoortwet, waarbij onder andere artikel 24, onder b, dat weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten mogelijk maakt bij een gegrond vermoeden van strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten, wordt verruimd.

De eerste maatregel is, in afwachting van een wettelijke regeling, voor een belangrijk deel reeds gerealiseerd door middel van ministeriële regelgeving. Bij besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 31 januari 1997 (Stcrt. 1997, 24) is artikel 14 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995 gewijzigd, waardoor een aanvraag voor een nieuw reisdocument in Nederland na vermissing van een eerder verstrekt reisdocument, nog slechts in behandeling wordt genomen als een ambtsedig door de politie opgemaakt proces-verbaal terzake van de vermissing wordt overgelegd. De regeling is op 15 februari 1997 in werking getreden.

In augustus 1998 is het onderzoeksbureau Eysink Smeets & Etman opdracht verstrekt om de effectiviteit van deze maatregel bij het terugdringen van het aantal vermissingen van reisdocumenten na te gaan. Blijkens het op 27 november 1998 uitgebrachte rapport «Verplichte aangifte bij vermissing reisdocumenten: een effectieve drempel?» heeft de maatregel (nog) nauwelijks kwantitatief vast te stellen effecten, maar kan zij echter wel een bijdrage leveren aan het voorkomen van misbruik van reisdocumenten, zeker wanneer de uitvoering daarvan wordt geoptimaliseerd. Door het gebrek aan voldoende instrumentarium, zoals een op centraal niveau raadpleegbaar register om vast te stellen of er eerder reisdocumenten zijn vermist, alsmede door te weinig prioriteit laat de uitvoering van de maatregel bij de politie op dit moment te wensen over. De verplichte aangifte van vermissing van een reisdocument bij de politie wordt door de betrokkenen echter wel als zinvol ervaren. Voorts concluderen de onderzoekers, dat voor het tegengaan van misbruik van

reisdocumenten naast de maatregel van verplichte aangifte in breder perspectief naar andere maatregelen dient te worden gezocht. Behalve aan de reeds genoemde centrale registratie van vermissingen valt hierbij te denken aan een verruiming van de mogelijkheden om een reisdocument te weigeren.

Deze conclusies bevestigen de noodzaak van de maatregelen die in de bovenvermelde brief aan de Tweede Kamer zijn genoemd. Derhalve wordt voorgesteld de regeling met betrekking tot de verplichte aangifte van vermissing van een reisdocument bij de politie een wettelijke basis te geven door een wijziging van artikel 31.

Met betrekking tot de tweede maatregel is besloten de informatievoorziening rond reisdocumenten in de gehele paspoortketen (van productie als blanco document tot en met de definitieve onttrekking aan het verkeer) aan een kritisch onderzoek te onderwerpen. In de verschillende fasen van de levensloop van een reisdocument zijn immers uiteenlopende informatiebehoeften van de daarbij betrokken actoren te onderkennen en zijn er ook verschillende mogelijkheden voor fraude en misbruik aanwezig, waarvan de bestrijding telkens een andere aanpak vereist. Het onderzoek is in het voorjaar van 1998 uitgevoerd door Het Expertise Centrum (HEC). Bij brief van 12 juni 1998 (Kamerstukken II, 1997/98, 25 764, nr. 7) zijn de aanbevelingen uit het rapport «Basisregistratie Reisdocumenten» aan de Tweede Kamer medegedeeld. Daarbij is gemeld, dat de aanbeveling zal worden opgevolgd om een aparte, zogenoemde negatieve registratie in te richten, waarin documentgegevens worden opgenomen betreffende gestolen of vermiste blanco reisdocumenten en documentgegevens en de daarbij behorende persoonsgegevens van de houder, betreffende gestolen of vermiste gepersonaliseerde reisdocumenten, nog niet verlopen reisdocumenten waarvan de houder is overleden en anderszins van rechtswege vervallen reisdocumenten.

Inmiddels is een systeemontwerp voor het basisregister reisdocumenten gereed. Voorgesteld wordt om dit register een wettelijke basis te geven in de onderhavige wet. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt in juridische zin verantwoordelijk voor de bijhouding van het register en de raadpleging daarvan. De wettelijke regeling geeft de belangrijkste uitgangspunten inzake het doel van de registratie, de daarin op te nemen gegevens, alsmede de verstrekking van gegevens aan degenen die daarbij een gerechtvaardigd belang hebben. Met betrekking tot de bijhouding van het basisregister reisdocumenten zullen nadere regels worden gesteld. Daarnaast worden maatregelen getroffen met betrekking tot het beheer en de beveiliging van het basisregister.

De derde maatregel betreft een voorstel tot verruiming van de weigeringsgrond in artikel 24, onder b, van de wet. Daardoor zal weigering of vervallenverklaring van een reisdocument mogelijk worden, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon een strafbaar feit heeft gepleegd en zal plegen met of met betrekking tot reisdocumenten, dan wel opzettelijk een ander (..) in de gelegenheid heeft gesteld en zal stellen strafbare feiten te plegen met een aan de betrokken persoon verstrekt reisdocument. De in de oorspronkelijke bepaling opgenomen voorwaarde dat de betrokken persoon in de voorafgaande vijf jaren binnen of buiten het Koninkrijk onherroepelijk moest zijn veroordeeld wegens dergelijke feiten of medeplichtigheid daaraan, is komen te vervallen. Het gegronde vermoeden dat dergelijke feiten door betrokkene zijn gepleegd, is voldoende.

Naast het treffen van de bovengenoemde maatregelen is nagegaan of nog andere bepalingen in de wet aanscherping of uitbreiding zouden

behoeven met het oog op het voorkomen of bestrijden van fraude en misbruik. Dit heeft geleid tot de volgende bijkomende wijzigingen:

- a. een uitvoeriger regeling omtrent het niet kunnen overleggen van reisdocumenten bij de aanvraag, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat het reisdocument is ingehouden door een daartoe bevoegde autoriteit (artikel 31, vierde lid),
- b. een aanvulling op de mogelijkheden om een aangevraagd reisdocument niet uit te reiken, indien inmiddels ten aanzien van de houder zich een omstandigheid voordoet die zou leiden tot het van rechtswege vervallen van het desbetreffende reisdocument (artikel 42, derde lid);
- c. een uitbreiding van de verplichting om beslissingen tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten, onder andere op grond van het vernieuwde artikel 24, onder b, te melden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheidenlijk de Gouverneur (artikel 45, derde lid),
- d. een bepaling die erin voorziet dat een reisdocument van rechtswege vervalt, indien is vastgesteld dat bij de aanvraag gebruik is gemaakt van onjuiste gegevens, die hebben geleid tot het verstrekken van dat reisdocument dan wel tot het daarin bijschrijven van kinderen (artikel 47, eerste en tweede lid),
- e. een verbeterde regeling met betrekking tot de inhouding van reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen, waaronder de verplichting de inhouding van een in het register paspoortsignaleringen opgenomen reisdocument terug te melden (artikel 54).

Met dit samenstel van wijzigingen, die bij de artikelsgewijze toelichting uitvoeriger zullen worden behandeld, wordt beoogd in aanvulling op de maatregelen in de sfeer van de criminaliteitspreventie en strafrechtshandhaving ook in bestuurlijke zin bij te dragen aan de voorkoming van misdrijven die met behulp van Nederlandse reisdocumenten worden gepleegd.

3. Andere wijzigingen

Aanpassing van de Paspoortwet is ook nodig in verband met nieuwe wetgeving, met name op het terrein van het personen- en familierecht. De meeste wijzigingen zijn het gevolg van de nieuwe regelingen met betrekking tot het over minderjarigen uit te oefenen gezag, de ondertoezichtstelling van minderjarigen alsmede de vervanging van de maatregel van voorlopige toevertrouwing door de voorlopige voogdij.

Het over minderjarigen uit te oefenen gezag is in twee situaties relevant. In de eerste plaats voor het kunnen bijschrijven van een kind in het reisdocument van de houder. Een dergelijke bijschrijving kan slechts plaatsvinden, indien de houder gezag over het kind uitoefent. Daarnaast dienen personen die al dan niet gezamenlijk het gezag over minderjarigen uitoefenen, hun toestemming te geven voor verstrekking van een reisdocument aan een minderjarige of voor diens bijschrijving in een reisdocument.

De regeling met betrekking tot het over minderjarigen uit te oefenen gezag is in Nederland gewijzigd door de Wet van 6 april 1995 tot nadere regeling van het gezag over en van de omgang met minderjarige kinderen (Stb. 1995, 240), in werking getreden op 2 november 1995. Bij de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba is een voorstel voor een Landsverordening houdende vaststelling van de tekst van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, aanhangig, waarin voor die landen een vergelijkbare regeling wordt voorgesteld. De belangrijkste consequentie betreft de vervanging van de begrippen ouderlijke macht en voogdij. Ingevolge de

nieuwe regeling staan minderjarigen onder gezag. Onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag, dan wel voogdij. Van ouderlijk gezag is sprake indien het door de ouders gezamenlijk of door een ouder alleen wordt uitgeoefend. Dit betekent dat de situatie waarin voorheen werd gesproken van ouderlijke macht of voogdij door een ouder, nu wordt aangeduid met de term ouderlijk gezag. Voogdij is het gezag dat door een ander dan een ouder wordt uitgeoefend.

In dit verband moet ook gewezen worden op de Wet van 30 oktober 1997 tot wijziging van, onder meer, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij (Stb. 1997, 506), in werking getreden op 1 januari 1998. Ingevolge deze wet is het mogelijk dat over een minderjarige gezamenlijk gezag wordt uitgeoefend door een ouder en zijn partner, die niet de ouder is. De wet biedt tevens de mogelijkheid van gezamenlijke voogdij door twee niet-ouders.

Voorts is van belang dat bij de Wet van 13 januari 1997 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de herziening van de voorlopige maatregelen van kindbescherming (Stb. 1997, 38), in werking getreden op 1 juli 1997, de voorlopige toevertrouwing aan de raad voor de kindbescherming is vervangen door een voorlopige maatregel die betere rechtsbescherming biedt, te weten de voorlopige voogdij.

In de voorgestelde Nederlands-Antilliaanse onderscheidenlijk Arubaanse Landsverordening, houdende vaststelling van de tekst van Boek I van het Burgerlijk Wetboek, die aansluit bij de Nederlandse wetgeving naar de stand per 1 januari 1996, zijn deze latere Nederlandse regelingen niet overgenomen.

Gezien het vorenstaande is het wenselijk, dat de bepalingen in de Paspoortwet waarin het over minderjarigen uit te oefenen gezag een rol speelt, in overeenstemming worden gebracht met de nieuwe regelingen. Hoewel de kans aanwezig is dat de invoering daarvan in de Nederlandse Antillen en Aruba nog niet zal zijn gerealiseerd op het tijdstip dat de onderhavige wet in werking treedt, waardoor ter plaatse de bestaande begrippen ouderlijke macht en voogdij nog gelding zullen hebben, zal dit in de praktijk geen probleem opleveren. In de gevallen waarin de wet voorschrijft dat toestemming moet worden verleend, hetzij voor de verstrekking van een reisdocument aan een minderjarige, hetzij voor de bijschrijving van een minderjarige, kan er immers geen misverstand over bestaan dat deze toestemming dient te worden gegeven door de personen die ingevolge het toepasselijke Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse dan wel Arubaanse recht het wettig gezag uitoefenen over de desbetreffende minderjarige. Het is dan ook niet nodig geoordeeld om in deze wet terzake een overgangsregeling op te nemen.

4. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel brengt, met uitzondering van het basisregister reisdocumenten, geen nieuwe investeringen of anderszins verzwaring van financiële lasten met zich mee voor de met de uitvoering van de wet belaste autoriteiten. In het algemeen is er sprake van technische aanpassingen, die niet leiden tot wijziging van procedures en systemen of tot uitbreiding van personeel. De financiering en de exploitatie van het basisregister reisdocumenten kunnen worden opgevangen binnen de begroting van het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten dat ressorteert onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor wat betreft de thans in artikel 31 opgenomen regeling met betrekking tot de verplichting voor de politie om terzake van vermissing van reisdocumenten een ambtsedig proces-

verbaal op te maken, kan het volgende worden opgemerkt. Deze taak, die gericht is op voorkoming en bestrijding van fraude en misbruik van reisdocumenten, wordt sedert 15 februari 1997 door de Nederlandse politie uitgevoerd en uit de bestaande budgetten gefinancierd. De regeling daarvan bij wet brengt daarin geen verandering. In de Nederlandse Antillen en Aruba is het reeds langere tijd gebruikelijk om bij de politie aangifte van vermissing van het reisdocument te doen, zodat de voorgestelde wettelijke regeling ook daar niet zal leiden tot extra financiële lasten.

Daarentegen valt in positieve zin te verwachten dat de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van fraude met en misbruik van reisdocumenten de daaruit voortvloeiende financiële schade voor de overheid en de particuliere sector zullen beperken.

5. Gevolgen voor de rechtshandhaving

De onderhavige wijzigingen zullen naar verwachting niet leiden tot verzwaring van de werklast voor de instanties die betrokken zijn bij de rechtshandhaving. De verruiming van de weigeringsgrond in artikel 24, onder b, leidt wellicht tot enige toename van het aantal gevallen van bezwaar en beroep tegen beslissingen tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten. Deze toename, zo die er al is, zal echter zeer beperkt zijn. Dit hangt samen met het in de wet neergelegde systeem, waarbij weigering of vervallenverklaring slechts kan plaatsvinden nadat de betrokken persoon is vermeld in het register, bedoeld in artikel 25, derde lid (register paspoortsignaleringen). De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheidenlijk de Gouverneur bepaalt immers – na toetsing van een verzoek om vermelding van een persoon in dit register aan de in de wet genoemde gronden – of aan het verzoek kan worden voldaan. Indien een dergelijk signaleringsverzoek onvoldoende is gemotiveerd en met name het door de wetsbepaling vereiste gegronde vermoeden van strafbare feiten met of met betrekking tot reisdocumenten niet overtuigend wordt aangetoond, zal niet tot vermelding worden overgegaan. Hierdoor worden onnodige gerechtelijke procedures voorkomen.

Daarentegen ligt een vermindering van de werklast voor de rechterlijke macht in de rede als gevolg van de wijzigingen terzake van de vervangende verklaring van toestemming van de bevoegde rechter in de artikelen 34 en 36. Blijkens het nieuwe vierde lid van artikel 34 is bij onmogelijkheid van een persoon om zelf toestemming te geven, een vervangende verklaring door de rechter slechts noodzakelijk in de situatie dat zich een feitelijke onmogelijkheid voordoet als beschreven in de desbetreffende bepaling. Voor de overige situaties geldt de regeling, opgenomen in de respectievelijke Burgerlijke Wetboeken van de verschillende landen van het Koninkrijk, inhoudende dat indien een van de tot uitoefening van het gezag bevoegde personen daartoe niet in staat is, het gezag door de andere persoon alleen kan worden uitgeoefend. Voorts is artikel 36, waarin een vervangende verklaring van toestemming van de bevoegde rechter werd voorgeschreven bij aanvragen door minderjarigen die onder toezicht zijn gesteld, komen te vervallen. Ook hierdoor ontstaat een vermindering van de werklast.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Bij de formatie van het huidige kabinet in de zomer van 1998 is een wijziging aangebracht in de taakverdeling tussen de Ministers, waarbij de verantwoordelijkheden van de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zijn overgegaan naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit heeft tot gevolg dat de taken en bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk terzake van de uitvoering van de Paspoortwet, zijn uitgebreid met de behartiging van (andere) aangelegenheden betreffende de Nederlandse Antillen en Aruba. Artikel 1, tweede lid, bepalende dat in aangelegenheden de Nederlandse Antillen en Aruba betreffende de Minister van Binnenlandse Zaken handelt in overeenstemming met de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, kan derhalve vervallen.

Daarnaast kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om in de definitie van «Onze Minister» in artikel 1, eerste lid, onder j, «Minister van Binnenlandse Zaken» te vervangen door «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties».

Door het vervallen van het tweede lid zal artikel 1 niet langer in verschillende artikelleden zijn onderverdeeld.

Onderdeel B

Ingevolge het nieuwe zevende lid van artikel 3 kan niet alleen op verzoek van de gehuwde of gehuwd geweest zijnde houder de geslachtsnaam van diens (gewezen) echtgeno(o)t(e) in het reisdocument worden vermeld, maar kan ook de houder die een geregistreerd partnerschap is aangegaan, verzoeken dat de geslachtsnaam van diens (gewezen) geregistreerde partner in het reisdocument wordt opgenomen. Deze uitbreiding is het gevolg van de Wet van 5 juli 1997 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met opnemingsdaarin van bepalingen voor het geregistreerd partnerschap (Stb. 1997, 324), in werking getreden op 1 januari 1998.

Ingevolge deze wet kunnen personen die dat wensen in plaats van een huwelijk aan te gaan hun partnerschap laten registreren. Een verzoek tot registratie van het partnerschap kan worden gedaan door Nederlanders, alsmede door onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, die over een geldige verblijfstitel beschikken. Ook vreemdelingen uit derde landen kunnen in Nederland een geregistreerd partnerschap aangaan, mits zij beschikken over een rechtsgeldige verblijfstitel. Zowel personen van verschillend als van gelijk geslacht kunnen een geregistreerd partnerschap aangaan. Aan de registratie van het partnerschap zijn, enkele uitzonderingen daargelaten, dezelfde gevolgen verbonden als aan het huwelijk. Dit leidt ertoe, dat de in deze wet reeds opgenomen mogelijkheid voor vermelding van de geslachtsnaam van de (gewezen) echtgenoot of echtgenote uit een oogpunt van gelijke behandeling ook open dient te staan voor de geregistreerde partner.

Het is van belang op te merken dat de regeling inzake het geregistreerd partnerschap niet in de wetgeving van de Nederlandse Antillen of Aruba is opgenomen, terwijl buiten het Koninkrijk slechts enkele andere landen een enigszins vergelijkbare regeling kennen. Ter voorkoming van mogelijke problemen bij gebruik van het reisdocument in het buitenland

is het wenselijk, dat de verstrekkende autoriteit de houder die een verzoek doet tot vermelding van de naam van zijn geregistreerde partner, met name indien deze van gelijk geslacht is als de houder, er op wijst dat het geregistreerd partnerschap niet in alle landen wordt geaccepteerd. Overigens dient een verzoek tot vermelding van de naam van de (gewezen) geregistreerde partner in het reisdocument door elke met de uitvoering van de Paspoortwet belaste autoriteit op gelijke wijze te worden behandeld. Het maakt derhalve niet uit of de aanvraag wordt ingediend bij een burgemeester in Nederland, een gezaghebber of Gouverneur in de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel het hoofd van een Nederlandse consulaire post in het buitenland. Dit betekent dat aan het verzoek wordt voldaan, tenzij het reisdocument onvoldoende ruimte bevat voor de vermelding van de naam en de clause waaruit de burgerlijke staat blijkt. De omstandigheid dat het land waar de aanvraag wordt ingediend, het geregistreerd partnerschap niet (er)kent, speelt hierbij geen rol. Het gaat immers om de vermelding van een in Nederland geregistreerd partnerschap in een Nederlands reisdocument op grond van de Paspoortwet door Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse autoriteiten die met de uitvoering van deze wet zijn belast. Daarmee wordt geen inbreuk gemaakt op de rechtsorde van het land waar de desbetreffende handeling plaatsvindt.

In de praktijk heeft zich de vraag voorgedaan of de houder van een reisdocument die meerdere malen gehuwd is geweest, de naam mocht vermelden van de echtgenoot of echtgenote uit een vroeger huwelijk in plaats van degene met wie het huwelijk laatstelijk was ontbonden. De regeling is op dit punt verduidelijkt. Indien de houder geen echtgenoot, echtgenote of geregistreerde partner meer heeft, kan hij of zij slechts verzoeken om vermelding van de geslachtsnaam van de persoon met wie het huwelijk of het geregistreerd partnerschap laatstelijk is geëindigd. Voorts wordt uitdrukkelijk bepaald dat staande het huwelijk of het geregistreerd partnerschap geen vermelding kan plaatsvinden van de naam van een (gewezen) echtgeno(o)t(e) of geregistreerde partner.

Bij het verzoek tot naamsvermelding op grond van de onderhavige bepaling is er geen sprake van een toepassing van artikel 9 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, waarin het naamgebruik van echtgenoten en geregistreerde partners wordt geregeld. Het gaat hier om een vermelding van de burgerlijke staat tussen de houder van het reisdocument en de met name genoemde (gewezen) echtgeno(o)t(e) of (gewezen) geregistreerde partner. Dit verschil heeft er toe geleid om in artikel 3, zevende lid, een wettelijke basis te creëren voor het treffen van een afzonderlijke ministeriële regeling met betrekking tot de wijze waarop de naamsvermelding in reisdocumenten dient plaats te vinden.

Onderdeel C

Ingevolge het wetsvoorstel wordt in de Paspoortwet een nieuw artikel 4a ingevoegd, waarin bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot een basisregister reisdocumenten. In het algemeen deel van deze toelichting is reeds melding gemaakt van het voornemen een zogenoemde negatieve registratie van reisdocumenten in te richten. In deze registratie worden documentgegevens opgenomen betreffende gestolen of vermiste blanco reisdocumenten en documentgegevens en de daarbij behorende persoonsgegevens van de houder, betreffende gestolen of vermiste gepersonaliseerde reisdocumenten, nog niet verlopen reisdocumenten waarvan de houder is overleden en anderszins van rechtswege vervallen reisdocumenten.

Het eerste lid van artikel 4a biedt de wettelijke grondslag voor een basisregister reisdocumenten en legt de verantwoordelijkheid voor de verwerking van gegevens in dit register bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bestaande wettelijke regelingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn op de verwerking van de gegevens in het register van toepassing. In de Paspoortwet wordt derhalve volstaan met een regeling op hoofdlijnen.

Blijkens het tweede en derde lid van artikel 4a is het doel van het basisregister reisdocumenten, het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten door het vastleggen van gegevens met betrekking tot Nederlandse reisdocumenten en het verstrekken van deze gegevens aan daartoe ingevolge de wet bevoegde autoriteiten en derden. De Nederlandse reisdocumenten zijn de documenten die krachtens artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet kunnen worden verstrekt. In het register worden derhalve geen gegevens met betrekking tot buitenlandse reisdocumenten opgenomen.

Het derde lid van artikel 4a bepaalt voorts dat in het basisregister reisdocumenten gegevens worden opgenomen met betrekking tot reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven of die ingevolge artikel 47, eerste lid, onder a, b, c, e, f of h, van rechtswege zijn vervallen. Het gaat in al deze gevallen om reisdocumenten die ten onrechte in het verkeer aanwezig zijn en daardoor een mogelijke bron voor fraude en misbruik vormen. De omschrijving laat toe dat in het register zowel uitgereikte als nog niet uitgereikte reisdocumenten worden opgenomen, alsmede reisdocumenten van houders die inmiddels zijn overleden en reisdocumenten die anderszins van rechtswege zijn vervallen.

In het register worden geen gegevens opgenomen van reisdocumenten die wegens het verlopen van de geldigheidsduur van rechtswege zijn vervallen (artikel 47, eerste lid, onder d). In de praktijk komt het veelvuldig voor dat reisdocumenten na het verlopen van de geldigheidsduur niet direct worden ingeleverd. Meestal vindt inlevering van het verlopen reisdocument pas bij het aanvragen van een nieuw reisdocument plaats. Hoewel ook dergelijke reisdocumenten strikt genomen ten onrechte in het verkeer zijn, is het gevaar voor misbruik evenwel vrij beperkt, omdat uit het document zelf blijkt dat de geldigheid daarvan is verstreken. Massale opneming van gegevens van verlopen reisdocumenten in het basisregister reisdocumenten levert geen wezenlijke bijdrage aan de bestrijding van fraude en misbruik en blijft derhalve achterwege. Tenslotte vervalt ingevolge het voorgestelde artikel 47, eerste lid, onder g, een reisdocument van rechtswege, indien de houder bij de aanvraag van een nieuw reisdocument heeft verklaard dat het oude document is vermist of door een daartoe bevoegde autoriteit is ingenomen. In het geval sprake blijkt te zijn van vermissing worden gegevens betreffende het vermiste reisdocument in het register opgenomen. Dit is reeds geregeld in het voorgestelde artikel 4a, derde lid, onder a.

Artikel 4a, vierde lid, bepaalt dat de in het basisregister reisdocumenten op te nemen gegevens worden verstrekt door de autoriteiten, die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet. In het algemeen zullen de gegevens afkomstig zijn van de autoriteiten, die een aanvraag voor een nieuw reisdocument in ontvangst nemen en daarbij worden geconfronteerd met een verklaring van vermissing betreffende het eerder verstrekte reisdocument.

De belangrijkste gegevens die in het basisregister reisdocumenten kunnen worden vermeld, zijn opgesomd in het vijfde lid van artikel 4a. In het licht van de privacybescherming is het uitgangspunt dat slechts die gegevens

in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen, die noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Voor wat betreft de persoonsgegevens van de houder van het reisdocument bevat het register uitsluitend de in artikel 3, eerste, vierde en zesde lid, van de Paspoortwet genoemde gegevens, die in het reisdocument zelf voorkomen. Voorts kan het administratienummer worden vermeld, waarmee de houder in een basisadministratie persoonsgegevens in Nederland (GBA) dan wel in de Nederlandse Antillen of Aruba (PIVA) is opgenomen. Het unieke administratienummer vergemakkelijkt de gegevensuitwisseling tussen de betrokken autoriteiten en het basisregister en maakt het tevens eenvoudiger om in het register zelf na te gaan of eenzelfde persoon vaker reisdocumenten heeft vermist of een van rechtswege vervallen reisdocument niet heeft ingeleverd (register meervoudige vermissingen als onderdeel van het basisregister reisdocumenten).

Naast de persoonsgegevens van de houder worden in het register ook de belangrijkste documentgegevens opgenomen. Voorts wordt de reden van opneming van gegevens met betrekking tot een reisdocument in het register vermeld, alsmede daarmee verband houdende informatie (datum vermissing of verval van rechtswege, de autoriteit die de gegevens heeft verstrekt en de datum van verstrekking).

Ingevolge het zesde lid van artikel 4a worden de in het register opgenomen gegevens verstrekt aan instellingen en personen, belast met een publiekrechtelijke taak. Zij hebben een wettelijk recht op gegevensverstrekking, doch slechts voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun publiekrechtelijke taak. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient als verantwoordelijke voor de rechtmatige verwerking van de gegevens in het register na te gaan of de gevraagde gegevens daadwerkelijk noodzakelijk zijn voor de vervulling van een publiekrechtelijke taak, alvorens de betrokken instelling of persoon tot deze gegevensverstrekking te autoriseren. Als gerechtigd tot het ontvangen van gegevens uit het basisregister reisdocumenten kunnen in de eerste plaats worden beschouwd de autoriteiten, die belast zijn met de uitvoering van de onderhavige wet. Hierbij valt te denken aan de autoriteiten die in het kader van een aanvraag voor een reisdocument willen weten of het overgelegde document zich rechtmatig in het bezit van de houder bevindt, dan wel of een aanvrager die zijn reisdocument als vermist opgeeft al vaker een vermissing van zijn reisdocument heeft gemeld. Ook de politie, die een proces-verbaal van vermissing van een reisdocument dient op te maken, heeft belang bij raadpleging van het register. Deze autoriteiten hebben onder meer belang bij het gegeven dat een persoon meerdere malen zijn reisdocument als vermist heeft opgegeven, dan wel een van rechtswege vervallen reisdocument niet heeft ingeleverd. Dit gegeven, dat uit het register meervoudige vermissingen – als onderdeel van het basisregister reisdocumenten – wordt verstrekt, kan tevens van belang zijn voor de beslissing om de betrokken persoon wegens een gegrond vermoeden van strafbare feiten met (betrekking tot) reisdocumenten (artikel 24, onder b) een reisdocument te onthouden. Het basisregister reisdocumenten zal daartoe derhalve ook kunnen worden geraadpleegd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderscheidenlijk de Gouverneur. Zij hebben deze gegevens immers nodig om in eerste instantie te kunnen beoordelen of betrokkene in verband met een gegrond vermoeden van strafbare feiten met (betrekking tot) reisdocumenten in aanmerking komt voor vermelding in het register paspoortsignaleringen, bedoeld in artikel 25 van de wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan besluiten ook andere instellingen en personen aan te wijzen, die een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit het register

(artikel 4a, zevende lid). De gegevensverstrekking beperkt zich in dat geval uitsluitend tot de mededeling of in het register gegevens zijn opgenomen met betrekking tot een reisdocument, waarvan de instelling of persoon het documentnummer heeft opgegeven. Het gaat hier om de zogenaamde hit/no-hit functie van het basisregister reisdocumenten. Dit type gegevensverstrekking voldoet aan een behoefte van instellingen, zoals banken en financieringsmaatschappijen, die ter vaststelling van de juiste identiteit van de cliënt willen nagaan of het door deze overgelegde reisdocument betrouwbaar is. Overigens kunnen ook overheidsinstellingen in het kader van de identiteitsvaststelling belang hebben bij dit gegeven. Aangezien het verstrekken van dit gegeven bijdraagt aan het voorkomen van, soms vrij omvangrijke, financiële fraude en geen persoonsgegevens van de houder van het reisdocument worden meeoverstrekt, bestaat tegen verstrekking van dit beperkte gegeven buiten de kring van instellingen en personen met een publiekrechtelijke taak in principe geen bezwaar.

Ingevolge het achtste lid van artikel 4a kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij ministeriële regeling nadere regels stellen met betrekking tot de verwerking van gegevens in het basisregister reisdocumenten. Hij kan onder andere bepalen welke gegevens, binnen de in artikel 4a, vijfde lid, vastgelegde grenzen, uiteindelijk in het register worden vermeld, op welke wijze de gegevens binnen het register in deelverzamelingen, zoals het register meervoudige vermissingen, kunnen worden verwerkt, na welke termijn de gegevens uit het register worden verwijderd en op welke wijze de gegevens uit het register worden verstrekt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient voorts maatregelen te treffen met betrekking tot het beheer en de beveiliging van het register (artikel 4a, negende lid).

Op deze plaats dient tenslotte nog aandacht te worden besteed aan de betekenis van het basisregister reisdocumenten ten opzichte van andere registraties waarin gegevens met betrekking tot gestolen, anderszins vermiste of van rechtswege vervallen reisdocumenten worden opgenomen.

Allereerst kan het register paspoortsignaleringen, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, worden genoemd. Dit register heeft primair tot doel om personen te registreren ten aanzien van wie ingevolge de artikelen 18 tot en met 24, gronden bestaan om hen een reisdocument te onthouden. Het uitgangspunt van deze registratie verschilt daarmee wezenlijk van het doel van het basisregister reisdocumenten. Het verstrekken van de in het register paspoortsignaleringen opgenomen gegevens blijft beperkt tot de autoriteiten die ingevolge de wet bevoegd zijn terzake van reisdocumenten over te gaan tot het in behandeling nemen van een aanvraag, weigering en vervallenverklaring of inhouding. In het register paspoortsignaleringen worden daarnaast evenwel ook gegevens opgenomen betreffende houders van reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen. Ingevolge artikel 47, vierde lid, kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderscheidenlijk de Gouverneur, besluiten de houder van een reisdocument dat ingevolge artikel 47, eerste lid, onder a, b, c, e, g of h van rechtswege is vervallen (of waarin een bijschrijving van een kind is opgenomen die van rechtswege is vervallen), te vermelden in het register paspoortsignaleringen. Hoewel gegevens met betrekking tot dergelijke reisdocumenten ingevolge het voorgestelde artikel 4a, derde lid, ook in basisregister reisdocumenten zullen worden vermeld, blijft de registratie in het register paspoortsignaleringen zelfstandige betekenis houden. Dit heeft te vooral te maken met

de verplichte raadpleging van het register paspoortsignaleringen tijdens de aanvraagprocedure, waardoor een van rechtswege vervallen reisdocument niet alleen kan worden ingehouden, maar ook kan worden voorkomen dat ten onrechte een nieuw Nederlands reisdocument wordt verstrekt. Met name bij paspoortverstrekende autoriteiten waar de informatievoorziening minder uitgebreid is dan bij de gemeenten, die over een gemeentelijke basisadministratie kunnen beschikken, is dit van belang. Afhankelijk van de uiteindelijke plaats die het basisregister reisdocumenten gaat innemen in de zogenaamde paspoortketen als bron van informatie voor de autoriteiten, belast met de uitvoering van de Paspoortwet, kan wellicht op termijn de opnemings van gegevens betreffende van rechtswege vervallen reisdocumenten in het register paspoortsignaleringen komen te vervallen.

Een andere belangrijke registratie met betrekking tot reisdocumenten die een bijdrage levert aan het voorkomen en bestrijden van fraude en misbruik met reisdocumenten is het zogenaamde (Nationaal) Schengen-informatiesysteem (NSIS). Het NSIS voorziet in een ondersteuning van de opsporingsinstanties binnen de zogenaamde Schengenlanden bij het voorkomen en oplossen van strafbare feiten. Het systeem maakt grensoverschrijdende informatie-uitwisseling betreffende gezochte personen en goederen mogelijk. Ingevolge artikel 100 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst worden in het systeem onder meer blanco en gepersonaliseerde reisdocumenten opgenomen, die zijn gestolen of anderszins zijn vermist. Naast documentgegevens worden ook persoonsgegevens vermeld. Hoewel het Schengen-informatiesysteem in wezen bedoeld is voor opsporingsdiensten (politie) en vanuit die instanties ook de invoer van de gegevens plaatsvindt, is er in Nederland voor gekozen de gegevens betreffende vermiste reisdocumenten die bij de gemeenten bekend zijn op geautomatiseerde wijze aan te leveren vanuit de gemeentelijke basisadministraties via het zogenaamde GBA-netwerk. De invoer van gegevens betreffende reisdocumenten door de politie is in Nederland in beginsel dan ook beperkt tot de gevallen waarin aangifte wordt gedaan van verlies van Nederlandse reisdocumenten als gevolg diefstal, beroving, zakkenrollerij of een ander strafbaar feit, waarbij een snelle registratie ter voorkoming van misbruik van het reisdocument gewenst is. Daarnaast worden ook vermissingen van buitenlandse reisdocumenten in het Schengen-informatiesysteem opgenomen. De inzet van dit systeem ten behoeve van het achterhalen van vermiste en gestolen identiteitsdocumenten wordt bepaald door de Schengen-uitvoeringsovereenkomst en kan worden beschouwd als een grensoverschrijdende aanvulling op de maatregelen, zoals het basisregister reisdocumenten, die op nationaal niveau worden getroffen om fraude met en misbruik van reisdocumenten tegen te gaan.

Onderdeel D

Deze wijziging is opgenomen, omdat de huidige redactie van artikel 5 aanleiding zou kunnen geven tot de conclusie, dat personen die het gezag uitoefenen over een minderjarige of over een onder curatele gestelde, diens reisdocument niet in bewaring zouden mogen hebben of dit ter inzage zouden mogen overleggen, terwijl zij daartoe wettelijk verplicht zijn. Voorts is deze wijziging wenselijk, gelet op verschillende wettelijke bepalingen inzake financiële transacties ingevolge welke een door de houder gemachtigde persoon het reisdocument van de houder ter inzage moet kunnen overleggen.

Onderdeel E

Het is wenselijk om in overeenstemming met de Consulaire Wet (Stb.

1871, 91) ook in de Paspoortwet nog slechts te spreken over consulaire posten. Dit neemt overigens niet weg, dat de aan deze posten verbonden ambtenaren, voor zover het de uitvoering van de Paspoortwet betreft, hun bevoegdheden uitsluitend aan deze wet ontleenen. Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld, dat de consulaire ambtenaren ingevolge de Consulaire Wet een hun toegekende bevoegdheid slechts ten behoeve van in hun ressort aanwezige Nederlanders mogen uitoefenen, terwijl zij ingevolge de Paspoortwet ook verplicht zijn in voorkomende gevallen reisdocumenten te verstrekken aan vreemdelingen die tot een der landen van het Koninkrijk zijn toegelaten.

Het voorgaande leidt tot aanpassing van de artikelen 8, eerste lid, 26, eerste lid, onder c, derde en vierde lid, 40, eerste lid, onder c, tweede, derde en zesde lid en 51, eerste lid.

Onderdeel F

De wijziging van artikel 17 houdt in de eerste plaats verband met de wijziging van de regeling, betreffende het over minderjarigen uitgeoefende gezag, waarop in het algemeen deel van deze toelichting reeds is ingegaan. Dit heeft in het artikel geleid tot een vervanging van het begrippenpaar «ouderlijke macht» en «voogdij» door het begrip «gezag». Voorts heeft de nieuwe regeling inzake het gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij tot gevolg, dat bij een dergelijke gezamenlijke gezagsuitoefening over een minderjarige bijschrijving als bedoeld in het onderhavige artikel slechts kan plaatsvinden na verkregen toestemming van de andere persoon die het gezag mede uitoefent (ouder, partner of voogd). Evenals voorheen is de regeling in artikel 34, tweede en derde lid, met betrekking tot de vervangende verklaring van toestemming hier overigens niet van toepassing. Dit is in overeenstemming met het facilitaire karakter van de bijschrijving als paspoortvervangend reisdocument.

Ingevolge het wetsvoorstel zal het artikel voorts uitdrukkelijk bepalen dat de houder en het bij te schrijven kind dezelfde status of verblijfstitel moeten hebben. Dit betekent bijvoorbeeld dat een kind van een als zodanig toegelaten vluchteling niet kan worden bijgeschreven in het reisdocument voor vluchtelingen van de ouder, als het kind niet zelf (mede) als vluchteling is toegelaten. Daarbij maakt het niet uit of het kind dezelfde nationaliteit heeft als de houder van het reisdocument. Met deze regeling wordt beoogd het ten onrechte bijschrijven van minderjarigen die niet als vluchteling of anderszins als vreemdeling zijn toegelaten, tegen te gaan. De tot bijschrijving bevoegde autoriteit zal eerst onderzoek moeten doen naar de status of verblijfstitel van het kind alvorens tot bijschrijving over te gaan. Bovendien wordt door het stellen van de eis dat het bij te schrijven kind dezelfde status of verblijfstitel moet hebben als de houder, voorkomen dat een minderjarige persoon die bijvoorbeeld wel als vreemdeling maar niet als vluchteling is toegelaten, door bijschrijving in een reisdocument voor vluchtelingen de indruk wekt ook over de vluchtelingenstatus te beschikken. Uit het voorgaande vloeit voort dat, indien het bijgeschreven kind niet meer dezelfde status of verblijfstitel heeft als de houder, de bijschrijving van rechtswege vervalt. Met het oog hierop is artikel 47, tweede lid, onder c, aangepast.

Onderdeel G

In verband met de invoering van de euro als nieuwe Nederlandse valuta wordt voorgesteld om in artikel 18, onder b, de geldboete van tienduizend gulden of meer te vervangen door de daarmee corresponderende omschrijving «geldboete van de derde categorie». Door gebruikmaking van deze neutrale terminologie kan een aparte wijziging van deze wet op

het moment dat de euro als wettige valuta in de Nederlandse wetgeving moet worden vermeld, achterwege blijven.

In artikel 18, onder c, is de terminologie met betrekking tot het middel van de terbeschikkingstelling (TBS) aangepast aan de nieuwe wettelijke regeling terzake.

Onderdeel H

De wijziging van artikel 22 is noodzakelijk in verband met de verzelfstandiging van verschillende overheidsdiensten die bij de totstandkoming van de Paspoortwet nog konden optreden namens het ministerie waaronder zij ressorteerden. In dit verband kan worden gewezen op de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank (Stb. 1993, 714), in werking getreden op 1 januari 1994 en de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (Stb. 1995, 198), in werking getreden op 1 januari 1997. Het gaat hier om zogenaamde zelfstandige bestuursorganen aan wie zelfstandige bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend, zoals de invordering van door personen verschuldigde gelden als bedoeld in artikel 22 van de Paspoortwet. Aangezien het hierbij in feite gaat om een voortzetting van de werkzaamheden die destijds onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid werden verricht, ligt het voor de hand om verzoeken van deze instellingen tot vermelding van personen in het register paspoortsignaleringen op grond van artikel 22 van de wet op gelijke wijze in behandeling te nemen als voorheen. De gewijzigde publiekrechtelijke status van deze instellingen dient echter in de onderhavige wet tot uiting te komen. Hiertoe is in het gewijzigde artikel 22 aansluiting gezocht bij het begrip bestuursorgaan in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel verstaat onder bestuursorgaan onder andere een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Mede gezien de wijze waarop de Informatie Beheer Groep en het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen zijn ingesteld, kan voor het doel van de Paspoortwet met deze omschrijving worden volstaan. Zij heeft bovendien het voordeel dat zij zonder problemen ook kan worden toegepast op vergelijkbare instellingen met een publiekrechtelijke taak in de Nederlandse Antillen en Aruba.

Onderdeel I

De wijziging van artikel 24, aanhef en onder b, is een van de maatregelen om misbruik met of met betrekking tot reisdocumenten te voorkomen. In de praktijk is gebleken, dat de bestaande omschrijving van deze weigeringsgrond onvoldoende mogelijkheden bood om bestuurlijk te kunnen optreden tegen personen die herhaaldelijk opzettelijk dan wel door grove onzorgvuldigheid in het gebruik van hun reisdocument er voor zorgen dat het document in handen komt van personen die daarmee strafbare handelingen verrichten. Ingevolge de huidige tekst van artikel 24, onder b, is weigering of vervallenverklaring van een reisdocument weliswaar mogelijk, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon zich schuldig zal maken aan strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten, doch wordt tevens als voorwaarde gesteld dat hij in de voorafgaande vijf jaren binnen of buiten het Koninkrijk onherroepelijk is veroordeeld wegens zodanige strafbare feiten of medeplichtigheid daaraan. Door de dubbele eis, dat de persoon eerder veroordeeld moet zijn wegens strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten en het gegronde vermoeden moet bestaan dat hij zich weer aan dergelijke strafbare feiten schuldig zal maken, is toepassing van deze weigeringsgrond tot nog toe illusoir gebleken.

Bij de totstandkoming van de Paspoortwet zijn met name op strafrechtelijk gebied maatregelen getroffen om misbruik van reisdocumenten te

bestrijden. In dit verband kan worden gewezen op artikel 60, waarin het valselijk opmaken, vervalsen, het op grond van valse gegevens doen verstrekken en het aan een ander ter beschikking stellen van een reisdocument, alsmede het bezit dan wel opzettelijk gebruik van een vals of vervalst reisdocument worden verboden. Het bepaalde in artikel 60 is strafbaar gesteld in artikel 231 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht en in artikel 236 van het Nederlands-Antilliaanse en van het Arubaanse Wetboek van Strafrecht. Daarbij is er voor gekozen om dit delict als misdrijf strafbaar te stellen, waarop een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren staat. Dit betekent onder andere dat een persoon die wordt verdacht van een dergelijk misdrijf, in voorlopige hechtenis kan worden gesteld. Daardoor is het mogelijk dat het met de vervolging belaste openbaar ministerie ingevolge artikel 18, onder a, van de Paspoortwet een verzoek kan indienen tot weigering of vervallenverklaring van het reisdocument van de betrokken persoon.

De bestaande instrumenten blijken echter niet voldoende. Voor een deel kan dit worden toegeschreven aan het feit dat de maatregelen op dit moment vooral in de sfeer van de strafrechtshandhaving liggen. Dit heeft tot gevolg dat slechts actie kan worden ondernomen, indien er sprake is van een strafbaar feit als omschreven in het Wetboek van Strafrecht en er voldoende overtuigend bewijs is om de verdachte voor de rechter te brengen. Afgezien van het feit dat niet tegen alle vormen van misbruik met of met betrekking tot reisdocumenten een strafbedreiging bestaat, blijkt het in dergelijke zaken vaak moeilijk en tijdrovend om het strafrechtelijk noodzakelijke bewijs rond te krijgen. Het gevolg hiervan is dat regelmatig van vervolging wordt afgezien. En indien tot vervolging wordt overgegaan, leidt dat niet altijd tot een veroordeling. Het strafrecht biedt in zijn huidige vorm geen op de problematiek toegespitste delictsomschrijving, terwijl een meer algemene delictsomschrijving het nog moeilijker maakt om het strafrechtelijk bewijs te leveren.

Deze situatie heeft in de afgelopen jaren tot toenemende kritiek geleid. Deze is enerzijds afkomstig van de paspoortverstrekende instanties, die met lede ogen moeten toezien hoe bijvoorbeeld dezelfde persoon binnen een kort tijdsbestek telkens opgave doet van vermissing van zijn vorige reisdocument, waarbij het gegronde vermoeden bestaat (soms zelfs onweerlegbaar bewijs) dat hij zijn oude reisdocument tegen betaling aan een ander ter beschikking heeft gesteld. Anderzijds hebben ook opsporingsinstanties aangegeven moeite te hebben met de geringe mogelijkheden die de Paspoortwet biedt om tegen misbruik van reisdocumenten op te treden. Uit het voorgaande vloeit voort dat preventieve maatregelen noodzakelijk zijn om in dergelijke gevallen handelend te kunnen optreden. Het is daarbij van belang dat zowel de regelgeving als de organisatie en de praktische uitvoering van deze maatregelen plaatsvinden in nauw overleg tussen de autoriteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van de Paspoortwet, en de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

Ingevolge het nieuwe artikel 24, onder b, is weigering of vervallenverklaring van een reisdocument mogelijk, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon strafbare feiten heeft gepleegd en zal plegen met of met betrekking tot reisdocumenten, dan wel opzettelijk een ander in de gelegenheid heeft gesteld en zal stellen strafbare feiten te plegen met of met betrekking tot een aan de betrokken persoon verstrekt reisdocument. Uit deze omschrijving komt naar voren dat de bepaling erop is gericht om misbruik van een reisdocument te voorkomen. Het misbruik heeft hierbij een tweeledige betekenis. Enerzijds moet worden voorkomen dat strafbare handelingen worden gepleegd met betrekking tot het reisdocument zelf (valselijk opmaken, vervalsen, op

grond van valse gegevens laten verstrekken), anderzijds dat met behulp van het reisdocument strafbare handelingen worden verricht (oplichting, drugshandel, mensensmokkel).

De omschrijving in artikel 24, onder b, van de handelingen die tot weigering of vervallenverklaring kunnen leiden, sluit inhoudelijk nauw aan bij de bovengenoemde delictomschrijving in het strafrecht. Voorop blijft staan dat de met de uitvoering van de Paspoortwet belaste ambtenaar die in de uitoefening van zijn bediening kennis krijgt van een misdrijf waardoor inbreuk op of onrechtmatig gebruik van de paspoortregelingen wordt gemaakt, ingevolge artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering verplicht is daarvan onverwijld aangifte te doen. Los daarvan echter kan een gegrond vermoeden van misbruik van het reisdocument als omschreven in artikel 24, onder b, voldoende zijn voor het treffen van de bestuurlijke maatregel van weigering of vervallenverklaring. De nadruk ligt hier niet primair op het strafrechtelijk optreden tegen de betrokken persoon, maar op het ter verantwoording roepen van een persoon die er blijk van heeft gegeven niet op de juiste wijze met het aan hem verstrekte reisdocument om te gaan. Betrokkene verliest daardoor (tijdelijk) zijn aanspraak op een Nederlands reisdocument. Deze beperking is gerechtvaardigd, omdat door de handelingen van betrokkene het vertrouwen in het document als reisdocument en als identificatiedocument wordt geschaad.

Het gegronde vermoeden zal wel in voldoende mate onderbouwd moeten zijn. Dit geldt in de eerste plaats voor de instantie die het verzoek doet om betrokkene in het register paspoortsignaleringen te vermelden. In het kader van de toetsing van het verzoek door de voor het register verantwoordelijke Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheidenlijk de Gouverneur zal worden nagegaan, of er overtuigende redenen zijn om tot opnemings in het register over te gaan. Voorts zal de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit het gegronde vermoeden voldoende aannemelijk moeten kunnen maken, wil zijn beslissing voor de bestuursrechter in stand kunnen blijven. De weigering of vervallenverklaring is een beschikking waartegen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep openstaan. Toepassing van deze weigeringsgrond is derhalve aan toetsing door de onafhankelijke bestuursrechter onderworpen. De beschikking kan inhouden dat de betrokken persoon elk recht op een reisdocument wordt ontzegd, maar het is ook mogelijk hem een beperkt geldig reisdocument te verstrekken, waarmee hij toch het land kan verlaten, indien dit nodig is.

Het gegronde vermoeden kan worden afgeleid uit eerdere strafrechtelijke veroordelingen in verband met misbruik van reisdocumenten, uit het beschikbaar stellen van reisdocumenten door de houder aan personen die niet bevoegd zijn over het reisdocument te beschikken, het aantreffen van reisdocumenten van de houder bij derden zonder dat de houder dit kan uitleggen, het doen van valse verklaringen van vermissing dan wel het veelvuldig vermissen van reisdocumenten in een kort tijdsbestek, waarvoor de houder geen plausibele verklaring kan verschaffen. Het basisregister reisdocumenten, bedoeld in artikel 4, kan in dit verband een belangrijke rol spelen, omdat daarin onder meer wordt bijgehouden of een persoon meerdere malen opgave heeft gedaan van vermissing van zijn reisdocument.

Behalve onderdeel b is ook de aanhef van artikel 24 gewijzigd. Hierdoor wordt het mogelijk dat weigering of vervallenverklaring niet alleen kan plaatsvinden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, maar ook op verzoek van een met de uitvoering van de Paspoortwet belaste autoriteit die het aangaat. In het eerste geval dient met name gedacht te worden

aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die komt te beschikken over gegevens, waaruit ten aanzien van een bepaalde persoon het gegronde vermoeden van misbruik van reisdocumenten kan worden afgeleid, en aan de Minister van Justitie, die op basis van opsporingsonderzoeken tot een zelfde conclusie komt ten aanzien van een persoon. In de praktijk blijken de gegevens die wijzen op misbruik van reisdocumenten door een bepaalde persoon echter vaak ook voorhanden te zijn bij de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet. Met name de autoriteiten die bevoegd zijn een aanvraag voor een reisdocument in ontvangst te nemen en de betrokken persoon regelmatig zien verschijnen om een verklaring van vermissing af te leggen, kunnen daarbij het gegronde vermoeden hebben dat deze persoon zich schuldig maakt aan handelingen als bedoeld in artikel 24, onder b. Vandaar dat ook aan deze autoriteiten de bevoegdheid is toegekend een verzoek tot weigering of vervallenverklaring te doen.

De voorgestelde verruiming van artikel 24, onder b, is een te rechtvaardigen inbreuk op het recht het land te verlaten, zoals dit onder andere in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet is neergelegd. Afgezien van de hierboven genoemde waarborgen tegen een ongecontroleerde toepassing van deze bepaling, kan worden gewezen op het feit dat ook onder het huidige artikel 24, onder b, een reisdocument kan worden geweigerd of vervallen verklaard op basis van een gegronde vermoeden dat de betrokken persoon zich schuldig zal maken aan strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten. Dit uitgangspunt is bij de totstandkoming van de Paspoortwet getoetst aan het genoemde grondwetsartikel en aan de internationale verdragen en de bepalingen van de Europese Unie. De thans voorgestelde bepaling beoogt vooral de praktische toepassing van deze weigeringsgrond te vergemakkelijken, door de eis van een eerdere onherroepelijke veroordeling wegens strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten te laten vervallen. Het verdwijnen van deze voorwaarde wordt evenwel voor een belangrijk deel weer gecompenseerd door de eis, dat het gegronde vermoeden zowel dient te bestaan met betrekking tot in het verleden gepleegde strafbare feiten als met betrekking tot het opnieuw plegen van dergelijke delicten.

Voorts zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderscheidenlijk de Gouverneur, een centrale rol spelen bij het beoordelen van de gegevens die hij krijgt aangereikt door de verschillende autoriteiten, belast met de uitvoering van de Paspoort, dan wel op andere wijze aan hem beschikbaar worden gesteld. Hij beslist over het vermelden van de betrokken persoon in het register paspoortsignaleringen, dat in het wettelijke systeem een noodzakelijke voorwaarde is om tot weigering of vervallenverklaring te kunnen overgaan. Daarnaast zal hij in een concrete situatie, waarin de autoriteit die ingevolge de wet beslist over weigering of vervallenverklaring het register paspoortsignaleringen raadpleegt, met gebruikmaking van de meest recente informatie nagaan of er nog steeds voldoende gronden bestaan om betrokkene een reisdocument te onthouden.

Met bovenstaande maatregelen wordt voorkomen, dat op lichtvaardige wijze tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument wordt besloten. Het voorgaande maakt tevens duidelijk, dat de toenemende fraude met en het misbruik van reisdocumenten als een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging moet worden gezien, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. De voorgestelde verruiming van artikel 24, onder b, voldoet hiermee nog steeds aan de internationale verdragen waarin het recht het land te verlaten (en daarnaar terug te keren) is vastgelegd. Zij is eveneens in overeenstemming met de bepalingen van de Europese Unie. In dit verband moge korthedshalve worden verwezen naar hetgeen daaromtrent is opgemerkt in de memorie

Onderdeel J

Door de wijziging in de laatste volzin van het derde lid van artikel 25 wordt duidelijker dan voorheen rekening gehouden met het feit dat er ook vermeldingen in het register paspoortsignaleringen kunnen plaatsvinden ingevolge artikel 47, vierde lid, waarbij andere gegevens kunnen worden opgenomen dan bij signaleringen op grond van de artikelen 18 tot en met 24 van de wet.

Het laten vervallen van het zesde lid van artikel 25 houdt verband met de totstandkoming van de Wet bescherming persoonsgegevens (kamerstukken II 1997/98, 25 892), die de bestaande Wet persoonsregistraties zal vervangen. De Wet bescherming persoonsgegevens dient ter implementatie van de richtlijn 95/46/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG van 23 november 1995, L 281). Een van de wijzigingen zal zijn dat de huidige verplichting tot het maken van privacyreglementen voor de publieke sector wordt afgeschaft. Daarvoor in de plaats treedt een uitgebreide aanmeldingsplicht van gegevensverwerkingen bij de Registratiekamer. Te zijner tijd zal in overeenstemming met de nieuwe regelgeving ook aanmelding van het register paspoortsignaleringen plaatsvinden.

Onderdeel K

De wijziging van artikel 26, eerste lid, onder b houdt verband met de nieuwe regelgeving inzake de bevolkingsadministraties van de eilanden van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk het land Aruba, waarbij nauw aansluiting is gezocht bij de Nederlandse Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Als gevolg hiervan is het bestaande systeem van gezinsregisters vervangen door persoonslijsten die zijn opgenomen in de verschillende basisadministraties. Het voorgaande heeft tevens geleid tot aanpassing van artikel 40, eerste lid, onder b.

De omschrijving van de bevoegdheid van de posten in het buitenland in artikel 26, eerste lid, onder c, behoefde verbetering en komt met name tegemoet aan de in de praktijk gebleken noodzaak van flexibiliteit bij de toedeling van bevoegdheden aan posten die onderling naar grootte of belang kunnen verschillen. In verband hiermee zijn ook artikel 26, derde en vierde lid, alsmede artikel 40, eerste lid, onder c, en zevende lid gewijzigd.

Voorts lijkt het, gelet op de bevoegdheid van de Gouverneur om onder gewone omstandigheden de autoriteiten aan te wijzen die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor reisdocumenten op de Nederlandse Antillen en op Aruba, logischer om deze aanwijzing van de aldaar bevoegde autoriteiten ook in bijzondere gevallen door hem (in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) te doen plaatsvinden. Artikel 26, eerste lid, onder d, en derde lid is op dit punt aangepast.

Onderdeel L

De gewijzigde regeling in artikel 31 met betrekking tot de bij de aanvraag van een reisdocument af te leggen verklaring van vermissing bouwt voort

op hetgeen in artikel 14 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995 reeds was bepaald. Het tweede lid geeft thans het wettelijk voorschrift dat degene die in Nederland, de Nederlandse Antillen dan wel Aruba een reisdocument aanvraagt, ingeval van vermissing van een eerder aan hem uitgereikt reisdocument (ongeacht of dit een reisdocument is van dezelfde soort als het aangevraagde reisdocument) bij de verklaring van vermissing tevens een gewaarmerkte kopie van het proces-verbaal van de politie terzake van de vermissing moet overleggen. Dit proces-verbaal moet op ambtseed zijn opgemaakt door een opsporingsambtenaar van de Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse politie. Ingevolge artikel 6 van de Politiewet 1993 dient in dit kader ook de Koninklijke Marechaussee te worden begrepen. Het overleggen van een kopie van het proces-verbaal heeft als voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van de expertise bij de politie om een betrouwbare aangifte van de vermissing te verkrijgen en vast te stellen, of er mogelijk sprake is van een valse aangifte. Voorts kan de inschakeling van de politie een preventief effect hebben op het al te gemakkelijk aanvragen van een nieuw reisdocument bij (vermeende) vermissing van een eerder uitgereikt reisdocument.

De overgelegde kopie van het proces-verbaal van de politie zal door de autoriteit die de aanvraag in ontvangst neemt, moeten worden toegevoegd aan de ingevolge het eerste lid afgelegde schriftelijke verklaring omtrent de vermissing en maakt daarvan een integraal onderdeel uit. Indien de aanvrager, ondanks het feit dat hij in de gelegenheid is gesteld zijn aanvraag aan te vullen, in gebreke blijft om de vereiste kopie van het proces-verbaal over te leggen, wordt de aanvraag voor een nieuw reisdocument niet in behandeling genomen. De verplichting tot het overleggen van een kopie van het proces-verbaal van de politie is gekoppeld aan de plaats waar de aanvraag voor een nieuw reisdocument wordt ingediend. Geschiedt de aanvraag in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan zal altijd een kopie van het proces-verbaal van de Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse politie moeten worden overgelegd, ook al heeft de vermissing zelf in het buitenland plaatsgevonden.

Ingevolge het derde lid zal Onze Minister nadere regels stellen met betrekking tot de wijze waarop de verklaring omtrent de vermissing moet worden afgelegd. Hierbij moet met name worden gedacht aan het voorschrijven van een model voor de af te leggen verklaring. Daarmee kan worden bereikt dat de relevante gegevens, waaronder de exacte toedracht van de vermissing, op juiste wijze in de verklaring worden opgenomen. Het stellen van nadere regels geschiedt in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken, voor zover zij betrekking hebben op de verklaring die bij een aanvraag bij een consulaire post in het buitenland moet worden afgelegd. In die gevallen ontbreekt de verplichting tot het overleggen van een kopie van het proces-verbaal van de politie in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Het ligt voor de hand dat daarbij uitgebreidere voorschriften zullen worden gegeven om de betrouwbaarheid van de verklaring op hetzelfde niveau te brengen als binnen het Koninkrijk.

In het vierde lid wordt rekening gehouden met de situatie dat een aanvrager niet in staat is tot het overleggen van zijn reisdocument, omdat dit is ingenomen door een daartoe bevoegde autoriteit. Er is in dat geval geen sprake van vermissing als omschreven in artikel 1, onder i. Door de verplichting dat de aanvrager een door de desbetreffende autoriteit afgegeven bewijs van inname moet overleggen, wordt een duidelijke regeling getroffen voor de autoriteit die de aanvraag in ontvangst neemt. De aanvrager die noch het reisdocument, noch een verklaring van de

inname van zijn reisdocument kan overleggen, zal daarvoor een goede verklaring moeten geven. Deze nieuwe bepaling past overigens in de reeks van maatregelen die misbruik van reisdocumenten moeten tegengaan. Indien het reisdocument bijvoorbeeld blijkens de verklaring is ingehouden door de politie, kan dit gegeven wellicht bijdragen aan een gegrond vermoeden dat de betrokken persoon misbruik maakt van reisdocumenten. Van het overleggen van het bewijs van inname dient melding te worden gemaakt in het aanvraagformulier.

Onderdeel M

In het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op de nieuwe regeling omtrent het over minderjarigen uit te oefenen gezag. Dit heeft in artikel 34 geleid tot wijziging van enkele bepalingen.

In het artikel wordt voor het geven van de verklaring van toestemming in overeenstemming met de nieuwe terminologie niet meer gesproken over degenen die de ouderlijke macht of de voogdij uitoefenen, maar nog slechts over de persoon die het gezag uitoefent over de minderjarige. Tevens wordt in het eerste lid niet langer gesproken over de voorlopige toevertrouwing van een minderjarige aan de Raad voor de Kinderbescherming, maar over het plaatsen van een minderjarige onder voorlopige voogdij van een voogdij-instelling. Tenslotte wordt in hetzelfde artikellid thans duidelijker tot uitdrukking gebracht dat er meerdere voogdijraden zijn in de Nederlandse Antillen, en dat er ook een aparte voogdijraad is in Aruba.

In het nieuwe vierde lid is een voorziening getroffen voor de situatie dat het bij de aanvraag van een reisdocument feitelijk onmogelijk blijkt in een situatie waarin het gezag over de minderjarige gezamenlijk wordt uitgeoefend, een verklaring van toestemming te verkrijgen van de andere persoon die het gezag uitoefent. In dat geval kan deze verklaring in afwijking van het eerste lid worden vervangen door een verklaring van de bevoegde rechter. Doorslaggevend voor de toepassing van deze bepaling is, dat er een feitelijke onmogelijkheid moet zijn om een verklaring van toestemming van de andere persoon te verkrijgen. Daarvan is geen sprake, indien de onmogelijkheid tot uitoefening van het gezag voortvloeit uit het feit dat de desbetreffende persoon daartoe onbevoegd is, al dan niet tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert het gezag uit te oefenen dan wel het bestaan of de verblijfplaats van deze persoon onbekend is. In dergelijke gevallen geven de artikelen 253q en 253r van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, zoals deze in Nederland luiden en na aanneming van de eerdergenoemde voorstellen terzake ook in de Nederlandse Antillen en Aruba zullen gaan luiden, als oplossing dat het gezag door de andere persoon alleen wordt uitgeoefend. Ingevolge artikel 253v, eerste lid en artikel 297, vierde lid, van Boek 1 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek geldt deze oplossing ook bij de gezamenlijke gezagsuitoefening door een ouder en zijn partner en bij gezamenlijke voogdij. Het moge duidelijk zijn dat de autoriteit die de aanvraag in ontvangst neemt, zich er terdege van moet vergewissen dat een van de in bovengenoemde artikelen genoemde omstandigheden zich daadwerkelijk voordoet, alvorens aan te nemen dat het gezag door de andere persoon alleen wordt uitgeoefend. Is hij daarvan overtuigd, dan kan met de verklaring van toestemming van de overgebleven persoon die het gezag uitoefent, worden volstaan.

Indien met inachtneming van de bovengenoemde bepalingen in het Burgerlijk Wetboek moet worden geconcludeerd dat de andere persoon nog steeds het gezag uitoefent, maar het door feitelijke omstandigheden niettemin onmogelijk blijkt om diens verklaring van toestemming te verkrijgen, kan deze ingevolge het nieuwe vierde lid worden vervangen

door een verklaring van de bevoegde rechter. Het moet dan gaan om een situatie van oorlog, oproer, natuurrampen of daaraan verwante dan wel daarmee samenhangende omstandigheden, waardoor het feitelijk onmogelijk is om de betrokken persoon te bereiken. Het is aan de rechter om in een concreet geval af te wegen, of een feitelijke onmogelijkheid als hier bedoeld zich voordoet.

Ingevolge het nieuwe vijfde lid geeft de rechter een zodanige beslissing als hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt. Deze bepaling is op zich niet nieuw. De wet noemt nu evenwel uitdrukkelijk de mogelijkheid om bij de beslissing als voorwaarde te stellen dat de geldigheidsduur of de territoriale geldigheid van het aangevraagde reisdocument wordt beperkt. Daardoor is de rechter niet gebonden aan de inhoud van de voorliggende aanvraag, maar kan hij beter inspelen op de bijzonderheden van de zaak waarin zijn oordeel wordt gevraagd. In dit verband wordt opgemerkt dat met een verklaring van de bevoegde rechter zowel in artikel 34 als in artikel 37 wordt gedoeld op een beschikking van de bevoegde rechter, die tevens de verklaring van toestemming inhoudt.

Onderdeel N

Het nut van de regeling van de vervangende verklaring van toestemming bij ondertoezichtstelling is in toenemende mate twijfelachtig geworden. Bij de wetwijziging van 1995 is aan artikel 36 een tweede lid toegevoegd, inhoudende dat minderjarigen van twaalf jaren en ouder geen vervangende verklaring van toestemming nodig hebben voor de aanvraag van een Europese identiteitskaart, ook al staan zij onder toezicht. Voorts staat het vast dat in de praktijk regelmatig reisdocumenten zonder vervangende toestemming van de rechter zijn verstrekt, omdat bij de behandelende autoriteit niet bekend was dat de minderjarige onder toezicht was gesteld. Dit heeft echter, voor zover bekend, niet tot problemen heeft geleid. Het voorgaande overziende, is besloten artikel 36 te laten vervallen. In verband daarmee vervalt tevens artikel 38, derde lid en worden de artikelen 48 en 50, eerste lid, aangepast.

Onderdeel O

De in artikel 38, eerste lid, voorgeschreven verzoekschriftprocedure die gevolgd moet worden bij het verkrijgen van een vervangende verklaring van toestemming door de bevoegde rechter, wordt voor de burger toegankelijker gemaakt. Voorgesteld wordt in deze gevallen het vereiste van procureurstelling in het vervolg achterwege te laten. Daartoe wordt in de onderhavige bepaling artikel 429d, derde lid, van het Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering buiten toepassing verklaard. Artikel 38 is voorts aangepast naar aanleiding van de wijziging van artikel 34 en het laten vervallen van artikel 36. Tevens wordt in het vierde lid een foutieve verwijzing gecorrigeerd.

Onderdeel P

De wijzigingen van artikel 40, eerste lid, onder b en c, en het zevende lid, zijn reeds in onderdeel K toegelicht. De reden van de aanpassing van het tweede, derde en zesde lid, is terug te vinden in onderdeel E van deze toelichting. De wijziging van het vierde lid is slechts redactioneel.

Onderdeel Q

In artikel 42, derde lid, wordt een aanvulling voorgesteld op de mogelijkheden om een aangevraagd reisdocument niet uit te reiken. Indien sedert

de aanvraag, doch voor de uitreiking, ten aanzien van de houder zich een omstandigheid voordoet die, na uitreiking, zou leiden tot het van rechtswege vervallen en het inhouden van het desbetreffende reisdocument, dient te worden voorkomen dat het reisdocument aan de houder ter hand wordt gesteld. De bepaling stelt buiten twijfel dat in dergelijke gevallen de aanvrager geen uitreiking van het door hem aangevraagde reisdocument kan eisen. De omstandigheden die op grond van deze bepaling de uitreiking van een reisdocument kunnen verhinderen, zijn dezelfde als die ingevolge artikel 47, eerste lid, onder a, b, c, e, f of h, kunnen leiden tot het van rechtswege vervallen van een reisdocument.

Onderdeel R

In artikel 44, tweede lid, ontbrak een verwijzing naar artikel 52. Deze technische onvolkomenheid wordt met deze wijziging hersteld.

Onderdeel S

De wijziging van artikel 45, derde lid, heeft tot doel de terugmelding van de beslissing van de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit uit te breiden tot de gevallen waarin de verstrekking van een reisdocument daadwerkelijk wordt geweigerd dan wel het ingehouden reisdocument vervallen wordt verklaard. Hierdoor wordt het inzicht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de toepassing van de weigeringsgronden, waaronder het verruimde artikel 24, onder b, alsmede de effectiviteit daarvan, vergroot.

Onderdeel T

Het gewijzigde artikel 47, eerste lid, onder b, laat er thans geen twijfel over bestaan dat een reisdocument van een als zodanig tot een der landen van het Koninkrijk toegelaten vluchteling of staatloze, niet van rechtswege vervalt, indien aan de betrokken persoon een reisdocument is verstrekt door de overheid van een ander land. In tegenstelling tot personen aan wie een reisdocument is verstrekt op grond van artikel 12, 14 of 15 van de Paspoortwet, waarbij het niet kunnen verkrijgen van een reisdocument van de eigen autoriteiten mede bepalend is voor de aanspraak op het Nederlandse reisdocument, vindt de verstrekking van Nederlandse reisdocumenten aan vluchtelingen en staatlozen uitsluitend plaats op grond van hun status. Om die reden is aan deze personen in de artikelen 11 en 13 van de Paspoortwet dan ook een recht op een reisdocument toegekend. Wordt een vluchteling of een staatloze aangetroffen met een reisdocument dat hem is verstrekt door een andere overheid, dan kan dit wellicht leiden tot heroverweging van zijn status. Mocht deze status worden ingetrokken, dan vervalt ook het aan de betrokken persoon verstrekte Nederlandse reisdocument.

In het eerste lid, onder e, en in het tweede lid, onder d, wordt een omissie hersteld.

De wijziging van het eerste lid, onder g, beoogt de regeling inzake het van rechtswege vervallen van vermiste reisdocumenten te verduidelijken en deze tevens uit te breiden naar reisdocumenten die bij de aanvraag van een nieuw reisdocument blijken te zijn ingehouden door een daartoe bevoegde autoriteit. In de oorspronkelijke bepaling verviel een als vermist opgegeven reisdocument pas van rechtswege, nadat een nieuw reisdocument was verstrekt. Hiermee werd beoogd dat niet elke opgegeven vermissing van een reisdocument tot verval van rechtswege zou leiden, maar slechts de vermissing waaromtrent bij de aanvraag (en

verstrekking) van een nieuw reisdocument een verklaring was afgelegd ingevolge artikel 31. Deze bedoeling van de onderhavige bepaling is thans beter tot uitdrukking gebracht. Voorts vervalt het eerder uitgereikte reisdocument nu ook van rechtswege, indien ingevolge het nieuwe vierde lid van artikel 31 bij de aanvraag van een nieuw reisdocument wordt verklaard dat het oude reisdocument door een daartoe bevoegde autoriteit is ingehouden.

Door deze nieuwe regeling weten zowel de betrokken houders als de uitvoerende autoriteiten dat vanaf het moment van het afleggen van een verklaring als bedoeld in artikel 31, het reisdocument ongeldig is geworden. Indien het document later wordt teruggevonden, mag het niet meer worden gebruikt, maar dient het te worden ingeleverd. Bovendien bestaat er een gereede kans dat de houder (of een ander) die het teruggevonden document (weer) gaat gebruiken, op problemen stuit, omdat het document inmiddels is opgenomen in registraties die ten doel hebben fraude en misbruik met reisdocumenten tegen te gaan.

Het nieuwe eerste lid, onder h, en tweede lid, onder g, bepalen dat een reisdocument of een bijschrijving in een reisdocument van rechtswege vervallen, indien door een met de uitvoering van de wet belaste autoriteit is vastgesteld dat bij de aanvraag gebruik is gemaakt van onjuiste gegevens, die hebben geleid tot de verstrekking of de bijschrijving. De onjuiste gegevens kunnen door de houder zelf zijn verstrekt, maar het is ook mogelijk dat buiten de schuld van de houder is uitgegaan van bepaalde gegevens, bijvoorbeeld over diens nationaliteit of verblijfsstatus, die achteraf onjuist blijken te zijn. Indien de aanspraak van de houder op het reisdocument gebaseerd is op deze onjuiste gegevens, dient het reisdocument of een daarin opgenomen bijschrijving van rechtswege te vervallen. De vaststelling dat bij de aanvraag is uitgegaan van onjuiste gegevens kan door elke met de uitvoering van deze wet belaste autoriteit geschieden. Dit betreft de autoriteiten bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen, tot verstrekking, weigering of vervallenverklaring, tot uitreiking dan wel tot inhouding van reisdocumenten. Tot nog toe ontbrak in de wet een duidelijke regeling voor deze situatie. Het staat nu niet alleen vast dat reisdocumenten in deze omstandigheden van rechtswege vervallen en kunnen worden ingehouden, maar ingevolge het gewijzigde vierde lid van het onderhavige artikel kan bovendien vermelding van de houder in het register paspoortsignaleringen plaatsvinden, zulks met het oog op de inhouding van het ten onrechte nog in diens bezit zijnde reisdocument. Daarmee vormen deze wetswijzigingen een bijdrage aan het voorkomen en bestrijden van misbruik van reisdocumenten.

Dit geldt ook voor de gewijzigde regeling met betrekking tot het vermelden van personen in het register paspoortsignaleringen, die weigerachtig of nalatig zijn om hun van rechtswege vervallen reisdocument in te leveren, neergelegd in het vierde lid van dit artikel. Teneinde het ten onrechte in het verkeer blijven van vervallen reisdocumenten zoveel mogelijk tegen te gaan en daarmee de kans op misbruik van deze reisdocumenten te verkleinen, zijn alle met de uitvoering van de Paspoortwet belaste autoriteiten die het aangaat, bevoegd verklaard om aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de Gouverneur een verzoek te doen tot vermelding van de betrokken persoon in het register paspoortsignaleringen. De wijziging van het vierde lid heeft tenslotte geleid tot een technische aanpassing van het vijfde lid.

Onderdelen U, V en W

Deze technische wijzigingen hangen samen met de aanpassingen die bij

de onderdelen E en N reeds zijn toegelicht. De wijziging van artikel 48, tweede lid, onder a, betreft het herstellen van een foute verwijzing.

Onderdeel X

De wijziging van artikel 53, eerste lid, brengt beter tot uitdrukking dat de inhouding van reisdocumenten op grond van een mededeling als bedoeld in artikel 25, eerste lid (de mededeling dat de persoon in kwestie is vermeld in het register paspoortsignaleringen) zowel betrekking kan hebben op reisdocumenten die in verband met de artikelen 18 tot en met 24 vervallen kunnen worden verklaard als op reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen. Artikel 53, eerste lid, ziet op de eerste situatie, terwijl artikel 54, vijfde lid, op de tweede situatie betrekking heeft.

Onderdeel Y

Ingevolge het gewijzigde artikel 54, eerste lid, onder b, is het mogelijk een reisdocument niet alleen in te houden, indien de gegevens niet meer leesbaar zijn of een gedeelte daarvan ontbreekt, maar ook indien wordt geconstateerd dat het document zodanig is beschadigd dat daarin opgenomen beveiligingskenmerken zijn aangetast. In al deze gevallen voldoet het reisdocument niet meer aan de eisen die daaraan behoren te worden gesteld. Bij controle van het reisdocument door bevoegde binnen- of buitenlandse autoriteiten zal dit de acceptatie van het document negatief beïnvloeden en tot problemen kunnen leiden voor de houder.

Artikel 54, eerste lid, onder d, bepaalt thans duidelijker dan voorheen, dat een reisdocument wordt ingehouden, indien de gelijkenis tussen de houder en de foto in het reisdocument in de loop van de tijd is afgenomen.

Het nieuwe eerste lid, onder e, stelt buiten twijfel dat een reisdocument wordt ingehouden, indien na uitreiking wordt geconstateerd dat bij de personalisering van het reisdocument ambtelijke fouten zijn gemaakt. Daarbij kan het gaan om gegevens die abusievelijk verkeerd zijn vermeld, zoals een kennelijke schrijffout in de naam van de houder, of een onjuiste standaardclausule. Er is in deze gevallen geen sprake van onjuiste gegevens die tot verstrekking van het reisdocument hebben geleid, zoals bedoeld in het nieuwe artikel 47, eerste lid, onder h, maar van feitelijke mislagen bij de vervaardiging van het reisdocument. Ook anderszins gemaakte fouten bij de personalisering van het reisdocument, bijvoorbeeld als gevolg van een verkeerd gebruik van de lamineerapparatuur, verkeerde inkt of het niet gebruiken van de voorgeschreven fotostanstang, kunnen reden zijn om het reisdocument in te houden. De inhouding geschiedt in deze gevallen met name in het belang van de houder zelf, die bij gebruik van een dergelijk reisdocument naar verwachting problemen zal ondervinden.

De wijziging van het tweede lid houdt verband met de uitbreiding die in artikel 57 is aangebracht met betrekking tot de bevoegdheid tot definitieve onttrekking van reisdocumenten aan het verkeer. In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen dat definitieve onttrekking aan het verkeer van een ingehouden reisdocument niet kan plaatsvinden, zolang het reisdocument nodig is in een gerechtelijke procedure. Het gaat dan niet om een procedure in een aangelegenheid die heeft geleid tot het van rechtswege vervallen van het reisdocument zelf (bijvoorbeeld over het Nederlanderschap van de houder), maar over andere procedures waarbij het reisdocument een rol speelt (bijvoorbeeld als bewijsstuk in een strafzaak).

Door de in het nieuwe vijfde lid opgenomen terugmeldingsverplichting bij de inhouding van een van rechtswege vervallen reisdocument wordt de betrouwbaarheid van dit register en de juistheid van de daarin opgenomen gegevens vergroot. Het geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bovendien meer inzicht in de uitvoering van de Paspoortwet op dit punt.

Onderdeel Z

Het bestaande artikel 57 koppelde de bevoegdheid tot definitieve onttrekking van reisdocumenten aan het verkeer aan de bevoegdheid tot verstrekking van de desbetreffende reisdocumenten. In de praktijk is gebleken dat deze koppeling belemmerend werkte op een efficiënte inrichting van de administratieve organisatie op dit onderdeel. De voorgestelde wijziging breidt het aantal autoriteiten dat bevoegd is reisdocumenten definitief aan het verkeer te onttrekken uit met de tot weigering en vervallenverklaring bevoegde autoriteiten. Tevens wordt de bovenvermelde koppeling losgelaten, waardoor een op de praktijk toegesneden regeling van deze bevoegdheid mogelijk wordt.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals