

26 977 (R 1644)

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 februari 2001

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag dat door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal is uitgebracht. De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV hebben enkele vragen gesteld die hierna zullen worden beantwoord.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd hoe het, ondanks het vervallen van de controle aan de binnengrenzen, is te verklaren dat het aantal uitgegeven nooddocumenten is gestegen van zo'n 10 000 tot zo'n 18 000 per jaar.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat het wegvallen van de grenzen in het kader van Schengen niet betekent, dat de reiziger niet meer in het bezit zou behoeven te zijn van een geldig reisdocument. Hij zal immers altijd in het te bezoeken land (ook als dit een Schengenland is) zijn Nederlandse reisdocument moeten kunnen tonen, indien dit in het kader van het vreemdelingtoezicht van hem wordt verlangd. Dat een dergelijke controle als gevolg van Schengen niet meer aan de grens plaatsvindt, doet hieraan niet af. In sommige gevallen komen burgers die hiervan niet op de hoogte zijn en naar een ander Schengenland willen reizen, te laat tot ontdekking dat zij toch een geldig reisdocument nodig hebben. In dat geval biedt de verstrekking van een nooddocument uitkomst. De geconstateerde toename van het aantal uitgegeven nooddocumenten is, zij het voor een beperkt deel, hieruit te verklaren. Een andere reden voor de stijging ligt in het feit, dat als gevolg van de beperkte mogelijkheden om buiten de normale openingstijden in spoedgevallen bij gemeenten een reisdocument te verkrijgen, alsmede door het aanhouden van bepaalde sluitingsdagen bij gemeenten, burgers vaker dan voorheen naar de Koninklijke marechaussee moeten worden verwezen voor het aanvragen van een nooddocument.

De belangrijkste oorzaak voor de toegenomen uitgifte dient echter te worden gezocht in de sterke stijging van het personenverkeer, vooral op Schiphol. De uitgifte van nooddocumenten houdt hiermee gelijke tred. Overigens zal worden nagegaan in hoeverre door verbeterde voorlichting aan het publiek, de gemeenten en de voor uitgifte verantwoordelijke ambtenaren van de Koninklijke marechaussee een verlagend van het aantal uitgegeven nooddocumenten kan worden bereikt.

Deze leden vroegen voorts op welke wijze – eventueel door middel van sanctie – de naleving van de verplichting van nabestaanden om het paspoort van een overledene in te leveren, zal worden gegarandeerd. Is hier niet het risico van misbruik aanwezig, zo vroegen deze leden. In antwoord op vragen van de leden van de fracties van GPV en RPF in de Tweede Kamer is in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 977 (R 1644), nr. 6) uiteengezet, dat de naleving van de verplichting tot inlevering van het reisdocument van een overledene een verantwoordelijkheid is van de tot inhouding bevoegde autoriteiten, waaronder de gemeenten. De bestaande wetgeving bevat op zich voldoende sancties om inlevering af te dwingen. Naast de inleverplicht, zoals deze in de Paspoortwet is neergelegd, kan in dit verband ook worden gewezen op artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel bepaalt, dat hij die een reisdocument dat in zijn bezit is, maar waarvan hij niet de houder is, of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, niet terstond wanneer hem dit mondeling door een daartoe bevoegde ambtenaar is bevolen, dan wel binnen veertien dagen, nadat hem dit bij aangetekend schrijven in persoon is medegedeeld inlevert, gestraft wordt met een geldboete van de tweede categorie. Gezien de gevoeligheid die de inhouding van een persoonlijk document als het paspoort van de overledene voor de nabestaanden met zich kan meebrengen, ligt het naar onze opvatting op de weg van de tot inhouding bevoegde autoriteiten die het dichtst bij de burger staan om hiertoe een passend beleid ontwikkelen.

Het voorgaande wil niet zeggen, dat geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van misbruik van niet ingeleverde reisdocumenten. Zoals reeds opgemerkt in de bovengenoemde nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer worden bij overlijden van een houder van een nog niet ingeleverd reisdocument, de gegevens van dat reisdocument vermeld in het Verificatie- en Informatiesysteem van de CRI. Na de invoering van het basisregister reisdocumenten, bedoeld in het voorgestelde artikel 4a van de onderhavige wet, zullen deze gegevens in het laatstgenoemde register worden opgenomen. Deze registraties kunnen worden geraadpleegd door daartoe gerechtigde personen en instanties, die in de praktijk bij de identiteitsvaststelling van een cliënt willen weten of er met een overgelegd reisdocument wellicht iets aan de hand is. Op deze wijze wordt misbruik van dergelijke reisdocumenten zoveel mogelijk tegengegaan.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV meenden te weten dat de voorgestelde aangifteplicht al drie jaar geleden is ingevoerd, maar tot nog toe niet veel effect heeft gehad. Zij vroegen op grond waarvan de regering verwacht dat dit in de toekomst anders zal zijn.

Het onderwerp van de effectiviteit van de maatregel inzake de verplichte aangifte van vermissing van een reisdocument bij de politie is uitvoerig aan de orde geweest bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer. In de eerder genoemde nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt, dat wij verwachten dat bij een optimalisering van de uitvoering van de maatregel, zowel door flankerende maatregelen als in de sfeer van de prioriteitstelling bij de politie, de effectiviteit daarvan zal toenemen.

Voor wat betreft de flankerende maatregelen wordt gewerkt aan het zo klein mogelijk houden van het verschil in tijdstip van vermissing en registratie daarvan in het basisregister reisdocumenten, onder andere door in de paspoortuitvoeringsregelingen de bestaande koppeling tussen het registreren van de vermissing bij de paspoortverstreckende autoriteit en het doen van een aanvraag voor een nieuw reisdocument los te laten. Daardoor zal ook registratie van het vermiste reisdocument kunnen plaatsvinden in de situatie dat de betrokken persoon nog niet tot aanvraag van een nieuw reisdocument wenst over te gaan.

Daarnaast wordt onderzocht op welke wijze het gebruik van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) door de politie, alsmede de toegang van de politie tot de decentrale paspoortadministraties kunnen worden verbeterd. Voorts zal de politie gebruik kunnen maken van het nieuwe basisregister reisdocumenten. Behalve dit instrumentarium zal de regelgeving met name aan de politie duidelijker en beter worden gecommuniceerd en het maken van afspraken, alsmede het voeren van regulier overleg tussen politie en gemeenten, worden bevorderd. Op het terrein van de prioriteitstelling bij de politie wordt in de bovengenoemde nota naar aanleiding van het verslag melding gemaakt van een aantal in gang gezette acties ter verbetering daarvan. De indruk bestaat dat deze acties effect sorteren en er, ook in structurele zin, meer aandacht komt bij de politie voor signalen die wijzen op mogelijk misbruik van reisdocumenten. Een en ander zal naar verwachting bijdragen aan een grotere effectiviteit van de maatregel van de verplichte aangifte van vermissing bij de politie.

De leden vroegen in dit verband nog of eventueel door de politie te ontplooiën vervolgactiviteiten zullen geschieden op basis van een proces-verbaal of zal worden volstaan met een verklaring van aangifte. Een van de belangrijkste wijzigingen als gevolg van de maatregel van de verplichte aangifte van vermissing bij de politie bestaat erin, dat niet meer kan worden volstaan met een verklaring, maar dat van de aangifte van vermissing te allen tijde een proces-verbaal moet worden opgemaakt, op ambtseed, door een tot opsporing bevoegde politieambtenaar. Het gebruik van een proces-verbaal komt naar verwachting de kwaliteit van de aangifte ten goede. Daarnaast is een proces-verbaal, ook in administratieve zin, voor de politie en de justitie een vertrouwd instrument, hetgeen kan bijdragen aan een effectieve opsporing en vervolging bij een vermoeden van strafbare feiten.

De aan het woord zijnde leden vroegen verder of bij de beslissing tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument, naast het belang van het voorkomen van misbruik, ook het belang c.q. de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene in de afweging zullen worden betrokken.

Op deze vraag kan zonder meer bevestigend worden geantwoord. Bij elke beslissing tot weigering of vervallenverklaring zal de desbetreffende autoriteit zich dienen af te vragen of de aanvrager respectievelijk de houder door deze beslissing niet onevenredig wordt benadeeld. Dit principe is in artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet vastgelegd en ook van toepassing op beslissingen tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten als bedoeld in het voorgestelde artikel 24, onder b, dat gericht is op het voorkomen van misbruik van reisdocumenten.

Tenslotte stelden deze leden de vraag of na een weigering of vervallenverklaring, waarbij al dan niet een termijn is gesteld, op een nieuwe aanvraag positief kan worden beslist, indien na de weigering of vervallenverklaring sprake is van zodanig gewijzigde omstandigheden dat langere weigering niet meer proportioneel zou zijn. Het is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dat bij het nemen van beslissingen die rechten van burgers raken, rekening wordt gehouden met gewijzigde omstandigheden. In dit verband kan worden gewezen op het bepaalde in artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht. Hetzelfde geldt voor de beslissing een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren. Indien de reden die aanleiding was tot de weigering of vervallenverklaring niet meer bestaat, dan wel deze niet langer voldoende

is om de weigering of vervallenverklaring te rechtvaardigen, kan een nieuwe aanvraag voor een reisdocument in behandeling worden genomen en daarop positief worden beslist.

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