

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG, TEvens NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN ARUBA**

Ontvangen 6 juni 2000

Met genoegen hebben wij kennis genomen van de verslagen die door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en door de Staten van Aruba zijn uitgebracht. Het is verheugend te constateren dat de vaste commissie – onder voorbehoud dat de regering de in het verslag gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord – de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende acht voorbereid en dat de Staten van Aruba akkoord kunnen gaan met het voorstel.

#### **ALGEMEEN**

In het algemene deel van het verslag hebben de meeste vragen betrekking op een drietal onderwerpen, te weten de verplichting tot het doen van aangifte van vermissing van een reisdocument bij de politie, de invoering van het basisregister reisdocumenten en de verruiming van de mogelijkheid om een reisdocument te weigeren bij een geground vermoeden van strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten (artikel 24, onder b). In deze nota zullen eerst deze vragen worden beantwoord, gerangschikt naar onderwerp, en komen vervolgens de andere vragen aan de orde.

#### *Verplichte aangifte van vermissing reisdocument bij de politie*

De leden van de CDA-fractie vragen of een nadere kwalitatieve en kwantitatieve toelichting kan worden gegeven bij de stelling dat de laatste jaren een toenemend misbruik met (gebruikmaking van) Nederlandse reisdocumenten kan worden geconstateerd, of dit misbruik hoger is dan in andere Europese landen en of in het bijzonder nader kan worden ingegaan op misbruik in relatie tot vermissing van reisdocumenten. Voorts vragen deze leden in hoeveel gevallen kon worden geconstateerd dat een houder van een reisdocument bewust dit document als vermist opgeeft teneinde dit document in het criminele circuit terecht te laten komen.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is vermeld dat misbruik van reisdocumenten zich op verschillende terreinen blijkt voor te doen,

zoals bij financiële fraude, drugshandel en mensensmokkel. Directe aanleiding voor het treffen van een aantal maatregelen en voor het indienen van dit wetsvoorstel waren een tweetal opzienbarende opsporingsonderzoeken in het najaar van 1996, waarbij op grote schaal (vervalste) Nederlandse reisdocumenten werden aangetroffen. Het beeld van een toenemend misbruik van reisdocumenten is in de afgelopen jaren slechts bevestigd. In dit verband kan worden gewezen op de recent aan het licht gekomen fraude met sofinummers in combinatie met (vervalste) identiteitsdocumenten, waaronder het Nederlandse paspoort, door illegale vreemdelingen die daarmee onrechtmatig toegang trachten te verkrijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt en voorzieningen. Hierover werd uw Kamer geïnformeerd bij brief van 5 november 1999 (Kamerstukken II, 1999–2000, 25 764, nr. 13).

Een schatting van de omvang van het misbruik van reisdocumenten in al zijn mogelijke verschijningsvormen is niet te geven. In antwoord op vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de bovengenoemde fraude met sofinummers is bij brief van 11 mei jl. door de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid medegedeeld, dat slechts op basis van dossieronderzoek kan worden vastgesteld of bij de fraude gebruik is gemaakt van vervalste reisdocumenten (Kamerstukken II, 1999–2000, 25 764, nr. 14). Dit geldt voor alle vormen van fraude waarbij gebruik wordt gemaakt van valse of vervalste reisdocumenten. In de praktijk vinden wel deelonderzoeken plaats, bijvoorbeeld door het regionaal interdisciplinair fraudeteam, maar landelijke cijfers zijn niet te geven.

Uit het voorgaande volgt, dat niet valt te zeggen hoeveel van de vermiste reisdocumenten worden misbruikt of in hoeveel gevallen een houder van een reisdocument dit bewust als vermist opgeeft teneinde het document in het criminele circuit terecht te laten komen. Voor cijfers met betrekking tot het aantal vermiste Nederlandse reisdocumenten en het aantal zogenoemde «hits» op reisdocumenten in het Verificatie- en Informatiesysteem (VIS) bij de CRI in de afgelopen vier jaar, die een indicatie zijn voor het vaststellen van frauduleus gebruik van vermiste reisdocumenten, moge worden verwezen naar de bovengenoemde brief van 11 mei jl. Het ontbreken van landelijke cijfers betekent dat ook de vraag of het misbruik van reisdocumenten in Nederland hoger is dan in andere Europese landen niet kan worden beantwoord. Overigens is het voor het maken van een zinvolle vergelijking noodzakelijk, dat in alle onderzochte landen een gelijke definitie van misbruik wordt gehanteerd en dat inzicht wordt verschaft in alle vormen van misbruik en de verschillende identiteitsdocumenten die daarbij worden gebruikt. Zoals de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 22 januari 1997 tijdens een overleg met de vaste commissie van Binnenlandse Zaken evenwel reeds meldde, bestaat in andere landen bijna geen openheid over het verlies of het vervalsen van paspoorten (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 059, nr. 7). Een vergelijking met de situatie in andere Europese landen is op dit moment derhalve niet voorhanden.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in welke gemeente destijds in één jaar tijd aan één persoon 7 maal een nieuw reisdocument werd verstrekt, delen wij mee dat het hier uitsluitend een constatering betrof in het kader van het in 1996 verrichte onderzoek door het IRT Noord en Oost Nederland naar mensensmokkel. In de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 6 december 1996 aan uw Kamer is toen het voorbeeld genoemd van het in een jaar tijd verstrekken van 7 reisdocumenten aan dezelfde persoon, ter illustratie van de bevinding in dat onderzoek dat de ruimte in de wetgeving voor het verstrekken

van een nieuw paspoort aan iemand die zegt het oude paspoort te zijn verloren, onaanvaardbaar groot is (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 059, nr. 5).

Evenals toen kan echter ook thans niet worden gesteld, dat daarbij in strijd met de geldende wet- en regelgeving is gehandeld. Het onderhavige wetsvoorstel is er nu juist op gericht om de instanties die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet te voorzien van een beter instrumentarium, zowel in juridische zin als op het gebied van de informatievoorziening, om effectiever te kunnen optreden in dergelijke situaties. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat er een gegrond vermoeden moet zijn, dat een persoon strafbare feiten met (betrekking tot) reisdocumenten heeft gepleegd en zal plegen, alvorens betrokkene een reisdocument te kunnen onthouden en daarmee te beperken in diens grondwettelijke recht het land te verlaten. In het licht van het voorgaande was er dan ook geen reden om ten aanzien van de betrokken gemeente specifieke maatregelen te treffen.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66 en GroenLinks hebben vragen gesteld over de effectiviteit van de maatregel inzake het opmaken van een proces-verbaal door de politie in geval van vermissing van een reisdocument.

Zoals vermeld in de memorie van toelichting heeft de maatregel (nog) nauwelijks kwantitatief vast te stellen effecten gehad bij het terugdringen van het aantal vermissingen, maar kan zij wel een bijdrage leveren aan het voorkomen van misbruik van reisdocumenten, zeker wanneer de uitvoering daarvan wordt geoptimaliseerd. Door diverse factoren laat de uitvoering van de maatregel op dit moment nog te wensen over.

De leden van de CDA-fractie vragen of hieraan de conclusie moet worden verbonden dat het criminele circuit nauwelijks last heeft gehad van deze maatregel. Gezien het ontbreken van kwantitatieve gegevens kan hierover geen uitspraak worden gedaan. Niettemin verwachten wij 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. Van groot belang hierbij is, dat ook de betrokkenen zelf de maatregel als zinvol ervaren, hetgeen een onmisbare voorwaarde is om een goede uitvoering daarvan mogelijk te maken.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks stelden vragen over de mate van prioriteit die de politie geeft aan de uitvoering van de maatregel.

Uit de constatering in het onderzoek van het Bureau Eysink Smeets & Etman dat er door de politie te weinig prioriteit wordt gegeven aan de uitvoering van de maatregel, moet niet de conclusie worden getrokken dat de politie nalatig zou zijn in het opnemen van processen-verbaal van vermissing of het opsporen van vermiste documenten. Er blijkt echter te weinig structurele aandacht te zijn voor het onderwerp binnen de organisatie (in veel gevallen is er bijvoorbeeld binnen de korpsleiding geen portefeuillehouder beleidsmatig verantwoordelijk voor meervoudige vermissingen van reisdocumenten), onvoldoende communicatie van de maatregel binnen de korpsen en weinig contact met het openbaar ministerie over dit onderwerp, waardoor vervolgacties uitblijven. Het ontbreken van een voldoende instrumentarium, zoals het nu voorgestelde basisregister reisdocumenten waarin meervoudige vermissingen kunnen worden opgespoord en de verruiming van de mogelijkheden om een nieuw reisdocument te weigeren, waardoor de politie geen optimale uitvoering kan geven aan de haar opgedragen taak, bevorderde tot nog toe evenmin het geven van een hogere prioriteit aan het onderwerp.

Inmiddels zijn de volgende acties ter verbetering genomen. In de bovengenoemde brief van 11 mei jl. over het misbruik van sofinummers op Nederlandse reisdocumenten is het vraagstuk van de prioriteitstelling bij de politie rond reisdocumentenfraude ook aan de orde geweest. In antwoord op de vraag waarom de opsporing van reisdocumentenfraude geen hogere prioriteit geniet, is medegedeeld dat reisdocumentenfraude één van de gedaanten van fraude betreft die een vorm kunnen zijn van georganiseerde criminaliteit. Fraude in georganiseerde vorm vormt een ernstige bedreiging van de rechtstaat en heeft dan ook prioriteit gekregen in het Beleidsplan Nederlandse politie 1999–2002. Gelet op die prioriteitstelling wordt de opsporing van reisdocumentenfraude dan ook ter hand genomen, als de organisaties die worden geconfronteerd met fraude of pogingen van fraude met vervalste reisdocumenten dit melden. Hieruit mag worden afgeleid, dat de aandacht bij de politie voor signalen die wijzen op een mogelijk misbruik van reisdocumenten toeneemt. Daaraan kan worden toegevoegd dat bij de CRI, de Koninklijke Marechaussee en de BVD contactpersonen zijn benoemd die het scharnierpunt vormen inzake de melding van incidenten over misbruik en fraude met Nederlandse reisdocumenten. Voorts is bij brief aan de voorzitter van het korpsbeheerdersberaad het verzoek gedaan dat de korpsbeheerders binnen het onder hun beheer staande politiekorps aandacht vragen voor de noodzaak om incidenten met Nederlandse reisdocumenten te melden aan de voor reisdocumenten verantwoordelijke minister.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks stelden de vraag of het geven van een te lage prioriteit door de politie mogelijk wordt veroorzaakt door capaciteitstekort. Het antwoord hierop dient ontkennend te luiden. De redenen voor de te lage prioriteit zijn hierboven vermeld en hebben niet te maken met een tekort aan capaciteit bij de politie. De invoering van de maatregel, begin 1997, heeft destijds budgettair neutraal plaatsgevonden. In het onderhavige wetsvoorstel is slechts sprake van een wettelijke vastlegging van de desbetreffende maatregel, zodat daaraan als zodanig geen budgettaire of capacitaire gevolgen verbonden zijn. De verwachting is dat aanvullende maatregelen de uitvoering van de maatregel binnen de bestaande kaders zal optimaliseren en mede daardoor tot een hogere prioriteitstelling zullen leiden.

De fractieleden van CDA en D66 willen weten aan welke aanvullende maatregelen wordt gedacht om de uitvoering van de verplichte aangifte van vermissing bij de politie te optimaliseren.

Uit het onderzoek naar de effectiviteit van deze maatregel kwam een aantal aanbevelingen naar voren die tot flankerende maatregelen zullen leiden.

Nagegaan zal worden hoe het verschil in tijdstip van vermissing en registratie daarvan in het basisregister reisdocumenten zo klein mogelijk kan worden gehouden. Dit vereist enerzijds voorlichting aan de houder, opdat deze bij vermissing van zijn reisdocument daarvan zo snel mogelijk aangifte doet. Anderzijds zal in de paspoortuitvoeringsregelingen de bestaande koppeling tussen het registreren van de vermissing en het doen van een aanvraag voor een nieuw reisdocument worden losgelaten, zodat opnemings van het vermiste reisdocument in het basisregister reisdocumenten reeds in een eerder stadium kan plaatsvinden.

De mogelijkheden voor de politie tot identiteitsvaststelling bij aangifte van vermissing kunnen worden vergroot door een effectiever gebruik van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Daarbij valt in eerste instantie te denken aan het gebruik van de GBA door de politie als binnengemeentelijk afnemer. Daarnaast zal worden gewerkt aan een verbeterde toegang van de politie tot de decentrale paspoortadministraties, waarbij de voorziene digitale opslag van de aanvraaggegevens, inclusief foto en handtekening, van de houder van een reis-

document in het kader van het project nieuwe generatie reisdocumenten binnen afzienbare termijn mogelijkheden biedt voor een elektronische beschikbaarstelling van deze gegevens.

De regelgeving zal met name aan de politie duidelijker en beter worden gecommuniceerd, waarbij onder andere gedacht wordt aan het maken c.q. verbeteren van standaardvoorschriften voor het opmaken van de processen-verbaal inzake vermissing.

Het maken van afspraken en het vormen van regulier overleg tussen politie en gemeenten ten aanzien van de manier waarop met meervoudige vermissingen wordt omgegaan, zal worden bevorderd. In dit verband kan melding worden gemaakt van het door de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in gang gezette project identiteitsvaststelling, dat gericht is op bestrijding van identiteitsfraude met behulp van documenten. Een van de deelprojecten heeft tot doel na te gaan in hoeverre de samenwerking tussen gemeente, politie en openbaar ministerie op het terrein van fraude, op regionaal niveau kan worden gestimuleerd.

De leden van de VVD-fractie vragen nog of het afleggen van een schriftelijke verklaring omtrent de vermissing, zoals bedoeld in artikel 31, geen grote administratieve last met zich meebrengt die in de praktijk zal neerkomen op het gebruik van standaardverklaringformulieren. Mocht deze inschatting juist zijn, wat is dan de waarde van dergelijke verklaringen. Het afleggen van een schriftelijke verklaring van vermissing ten overstaan van de autoriteit die de aanvraag voor een nieuw reisdocument in ontvangst neemt, is geen nieuw voorschrift, maar geldt reeds op dit moment. Het betreft een administratieve handeling die al sinds jaar en dag door de betrokken autoriteiten wordt verricht. Zij is noodzakelijk om administratief vast te leggen dat de burger niet aan de wettelijke verplichting tot het overleggen van het eerder verstrekte reisdocument heeft voldaan. Het gevolg daarvan is dat het gegeven van de vermissing van het reisdocument wordt opgenomen in de administraties betreffende reisdocumenten, alsmede in de basisadministratie reisdocumenten (thans in het Verificatie- en Informatiesysteem reisdocumenten bij de CRI). Deze registraties zijn noodzakelijk voor het geval later het vermiste reisdocument weer opduikt, hetzij bij een derde hetzij bij de burger zelf. Voor deze administratieve handelingen brengen de betrokken autoriteiten apart leges in rekening.

Het afleggen van een proces-verbaal van vermissing bij de politie heeft een ander doel. Het gaat er dan om 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 het eerder uitgereikte reisdocument.

De verplichting tot overlegging van een proces-verbaal van de politie als aanvullend document bij de verklaring van vermissing bestaat sedert begin 1997 en is voor zover bekend niet als een grote administratieve last ervaren door de paspoortverstreckende autoriteiten. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit, dat deze autoriteiten slechts kunnen volstaan met het bij de bestaande verklaring van vermissing voegen van het proces-verbaal van de politie. In een aantal gevallen gebeurde dit trouwens al, namelijk indien reeds een proces-verbaal was opgemaakt waarin melding werd gedaan van vermissing van een reisdocument (b.v. als gevolg van diefstal, inbraak of beroving). Op de capacitaire gevolgen van de maatregel voor de politie is hiervoor al ingegaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wie het basisregister gaat beheren, welke instanties en functionarissen toegang krijgen tot dit systeem en onder welke voorwaarden. In vergelijkbare zin vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering om aan te geven op welke wijze en door wie het register gebruikt moet gaan worden, en welke effecten derhalve worden verwacht van de registratie.

Het systeem zal worden beheerd door of onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze blijft in juridische zin te allen tijde verantwoordelijk voor een juiste verwerking van de daarin opgenomen gegevens, waaronder de verstrekking van die gegevens aan derden. Zoals vermeld in de memorie van toelichting worden de in het register opgenomen gegevens verstrekt aan instellingen en personen, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun publiekrechtelijke taak. Genoemd zijn de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet, zoals de autoriteiten die een aanvraag voor een nieuw reisdocument in ontvangst nemen, de tot inhouding van een reisdocument bevoegde autoriteiten en de politie die een proces-verbaal van vermissing dient op te maken. Ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf kan belang hebben bij gegevensverstrekking uit het basisregister in verband met de beslissing om een persoon op te nemen in het register paspoortsignaleringen wegens een gegronde vermoeden van strafbare feiten met (betrekking tot) reisdocumenten.

Naast de bovenvermelde verstrekking van gegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een publiekrechtelijke taak, kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluiten ook andere instellingen en personen aan te wijzen, die naar zijn oordeel een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit het register. 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 opgeeft. In de praktijk wordt hiertoe gebruik gemaakt van het verificatieregister, een deelregister van het basisregister waarin slechts documentnummers zijn opgenomen. De verzoekende instelling of persoon krijgt slechts te horen of een door hem opgegeven documentnummer wel of niet voorkomt in het register (hit/no-hit-functie). Voor deze zeer beperkte gegevensverstrekking komen instellingen als banken en financieringsmaatschappijen in aanmerking, die willen nagaan of er iets aan de hand zou kunnen zijn met het document dat hen ter identificatie wordt aangeboden. Op dit moment verkrijgen zij deze gegevens uit het Verificatie- en Informatiesysteem (VIS).

De toegang tot de verschillende onderdelen van het basisregister reisdocumenten, zowel in juridische als in technische zin, wordt geregeld door middel van autorisaties, die worden afgegeven door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit kan, afhankelijk van de gevoeligheid van de gegevens en de praktische uitvoerbaarheid van de verstrekking, zowel het verlenen van rechtstreekse toegang inhouden (zoals bij het verificatieregister) als verstrekking van gegevens door tussenkomst van de beheerder van het register.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen nog welke relatie er bestaat tussen het geregistreerd staan in het basisregister en een eventuele weigeringsgrond. In vergelijkbare zin willen de leden van de D66-fractie weten welke conclusie de autoriteiten, die in het kader van een aanvraag voor een reisdocument gegevens opvragen uit het basisregister, kunnen trekken uit het feit dat een aanvrager van een reisdocument meerdere



keren een reisdocument als vermist heeft gemeld. In antwoord hierop kan worden medegedeeld, dat de vermelding van een meervoudige vermissing van reisdocumenten bij een persoon in het basisregister slechts als een indicatie kan worden beschouwd voor het gegronde vermoeden dat er ten aanzien van de betrokken persoon sprake is van een strafbaar feit met (betrekking tot) reisdocumenten als bedoeld in artikel 24, onder b, van de wet. Dit kan in samenhang met andere gegevens er toe leiden dat betrokkene door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt geregistreerd in het register paspoortsignaleringen. Deze registratie is een onmisbare voorwaarde om eventueel tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument te kunnen overgaan. Voor een nadere uiteenzetting moge worden verwezen naar hetgeen in deze nota is opgemerkt ten aanzien van de voorgestelde verruiming van artikel 24, onder b, van de wet.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze het basisregister wordt gecontroleerd, hoe lang men daarin kan worden opgenomen, of er een verjaringstermijn is voor opname, of personen worden ingelicht over hun opname in het register en daartegen bezwaar en beroep mogelijk is, alsmede of men inzicht kan krijgen in het eigen dossier.

Op het basisregister reisdocumenten zal – na aanneming door de Eerste Kamer – de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp, de opvolger van de Wet persoonsregistraties) onverkort van toepassing zijn. Dit betekent dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de daarin opgenomen personen is gewaarborgd. De gegevensverwerking is ingevolge artikel 8, onder e, van de Wbp gerechtvaardigd, omdat zij noodzakelijk is voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze taak is wettelijk vastgelegd in het voorgestelde artikel 4a van de Paspoortwet. De opname van gegevens in dit register is derhalve niet afhankelijk van de voorafgaande toestemming van de burger (artikel 8, onder a, van de Wbp). Dit is in overeenstemming met het doel van het basisregister reisdocumenten, namelijk het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Aangezien de gegevens in het register niet van de betrokkene zelf worden verkregen en de vastlegging en verstrekking van de gegevens bij wet zijn voorgeschreven, behoeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens in het basisregister reisdocumenten de betrokken persoon slechts op diens verzoek te informeren over het wettelijk voorschrift dat tot de vastlegging of verstrekking van de hem betreffende gegevens heeft geleid (artikel 34 van de Wbp). De in het basisregister opgenomen persoon kan ingevolge de Wbp verzoeken om inzage van zijn gegevens, alsmede om verbetering, aanvulling of verwijdering daarvan (artikel 36 Wbp). Tegen een weigering om aan het verzoek te voldoen kan de betrokken persoon ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep aantekenen (artikel 45 Wbp). Hij kan zich ook voor bemiddeling of advies wenden tot het College bescherming persoonsgegevens (artikel 47 Wbp). Dit College is tevens belast met de controle op een juiste toepassing van de regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de verwerking van gegevens in het basisregister reisdocumenten (artikel 51 Wbp). In het basisregister reisdocumenten is voorts een voorziening getroffen die het mogelijk maakt om de gegevens na een vooraf ingegeven termijn daaruit te verwijderen. Deze termijn bedraagt op dit moment voor de in het VIS opgenomen gegevens tien jaar. Nagegaan wordt of deze termijn voor het basisregister reisdocumenten korter kan worden, bijvoorbeeld zeven jaar. Hierbij speelt enerzijds de normale geldigheidsduur van een

reisdocument (vijf jaar) en anderzijds het tijdsbestek waarbinnen zich meervoudige vermissingen van reisdocumenten kunnen voordoen, een rol.

Tenslotte kan in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie worden gemeld, dat er naar de opvatting van de regering in de bestaande wettelijke regelingen geen beperkingen aanwezig zijn inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wat betreft de registratie van gegevens op het gebied van reisdocumenten, die met het oog op de bestrijding van fraude minder gewenst zijn.

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen waarom geen gegevens met betrekking tot buitenlandse reisdocumenten in het register worden opgenomen.

Het opnemen van gegevens met betrekking tot vermiste buitenlandse reisdocumenten achten wij in strijd met de positie die het basisregister reisdocumenten in de Paspoortwet inneemt. Binnen het kader van deze regelgeving kunnen slechts voorschriften worden gegeven met betrekking tot Nederlandse reisdocumenten. Voorts kunnen slechts aan Nederlandse instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Paspoortwet verplichtingen worden opgelegd tot het aanleveren van betrouwbare documenten en persoonsgegevens. Het opnemen van gegevens betreffende vermiste of gestolen buitenlandse reisdocumenten, voor zover deze (min of meer toevallig) beschikbaar komen, kan wellicht een bijdrage leveren aan het voorkomen van fraude, die in Nederland met dergelijke documenten wordt gepleegd. De onvolledigheid van deze gegevens, de moeilijke controleerbaarheid van de (buitenlandse) bron en het feit dat de Paspoortwet slechts regels kan stellen met betrekking tot Nederlandse reisdocumenten leiden er evenwel toe, dat niet gekozen is voor het opnemen van buitenlandse reisdocumenten in het register.

Overigens worden, dit in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, de gegevens van een identiteitskaart (de Europese identiteitskaart, straks de Nederlandse identiteitskaart genoemd) ook in het basisregister reisdocumenten opgenomen. Het betreft immers een reisdocument als bedoeld in de Paspoortwet (artikel 2, tweede lid).

De leden van de VVD-fractie werpen de vraag op waarom niet gekozen is voor een registratie van alle reisdocumenten met daarbij een vermelding van de status van het document. Dit zou enerzijds een bijdrage kunnen leveren in de bestrijding van misbruik en biedt anderzijds de mogelijkheid de burger bijtijds te wijzen op het aflopen van de geldigheidsduur van diens reisdocument.

De vraag komt er in feite op neer waarom gekozen is voor een «negatief» in plaats van een «positief» register. Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben daarover een vraag gesteld. Zij gaan echter ten onrechte uit van de veronderstelling dat het systeem zowel een positieve als een negatieve registratie van reisdocumenten zal inhouden.

Zoals gemeld in de memorie van toelichting is de keuze voor een «negatief» register aan de orde gekomen in de brief aan uw Kamer van 12 juni 1998 (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 764, nr. 7). In deze brief is ingegaan op de aanbevelingen van het Expertisecentrum (HEC), dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek heeft uitgevoerd naar de noodzaak van het inrichten van een basisregistratie reisdocumenten. Daarbij is de informatiebehoefte onderzocht in de verschillende schakels van de paspoortketen. Het HEC deed de aanbeveling om voor de schakels productie, distributie en uitgifte geen nieuwe registratie in te richten, omdat de bestaande registraties voldoen aan de informatiebehoefte van de actoren in de reisdocumentenketen. Ook voor de schakel regulier gebruik diende geen nieuwe registratie te worden ingericht. De bestaande



registraties kunnen weliswaar niet voldoen aan de informatiebehoeften, maar er kan wel een acceptabele benadering van de gewenste managementinformatie met behulp van deductie en steekproeven worden verkregen. Het HEC adviseerde voor de schakel «uit het regulier verkeer» wel een aparte negatieve registratie in te richten, dat wil zeggen een registratie waarin alleen gegevens over reisdocumenten en de houders zijn opgenomen van reisdocumenten die niet in het maatschappelijk verkeer mogen zijn en niet zijn verlopen. In de bovengenoemde brief is medegedeeld dat deze aanbevelingen door de regering zijn overgenomen.

Een «positief» register heeft ongetwijfeld voordelen. De inrichting van een dergelijk register achten wij op dit moment echter nog niet opportuun. In dit verband is het van belang om op te merken, dat in het kader van het project nieuwe generatie reisdocumenten als gevolg van de inzet van ict-technologie voor de centrale personalisering van reisdocumenten ook een digitale opslag van gegevens met betrekking tot verstrekte reisdocumenten bij de desbetreffende autoriteiten zal ontstaan. Dit betekent dat na verloop van vijf jaar, zijnde de normale geldigheidsduur van Nederlandse reisdocumenten, de paspoortadministratie in zijn geheel elektronisch raadpleegbaar zal zijn. Hierdoor ontstaan mogelijkheden om te komen tot een positief register, waarbij de in de paspoortadministraties opgenomen gegevens met die in het basisregister reisdocumenten kunnen worden gecombineerd.

Overigens kan in reactie op de opmerking van de leden van de VVD-fractie worden gemeld, dat dankzij de opnemings van paspoortgegevens in de GBA de gemeenten nu al in staat zijn om de houder van een reisdocument te wijzen op het verstrijken van de geldigheidsduur daarvan. Veel gemeenten verlenen deze service in de praktijk dan ook.

De leden van de fracties van CDA, D66 en GroenLinks vragen of er, ook op de langere termijn, voldoende financiële ruimte is voor investering in en exploitatie van het basisregister. Hierop kan worden geantwoord, dat in de begroting voor het jaar 2000 rekening is gehouden met de kosten voor ontwikkeling en invoering van het basisregister reisdocumenten, terwijl voor de jaren 2001 en volgende in de begroting een structureel bedrag is opgenomen voor de exploitatie van het register. Extra claims zijn derhalve niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het bestaande register paspoortsignaleringen te combineren valt met het basisregister reisdocumenten. Het antwoord hierop dient ontkennend te luiden. Het register paspoortsignaleringen is een registratie van personen aan wie in beginsel geen reisdocument mag worden verstrekt. Uitgangspunt voor vermelding van gegevens in het basisregister reisdocumenten daarentegen is niet de persoon, maar het reisdocument dat is vermist, gestolen of anderszins van rechtswege is vervallen. De functionaliteit van beide registers is derhalve te verschillend om deze te kunnen combineren. Hieraan staat niet in de weg dat thans, in zeer beperkte mate en bij wijze van tijdelijke oplossing, ingevolge artikel 47, vierde lid, van de wet in het register paspoortsignaleringen ook van rechtswege vervallen reisdocumenten kunnen worden opgenomen. Het gaat hierbij om reisdocumenten die de houder had moeten inleveren, bijvoorbeeld wegens verlies van het Nederlanderschap. Indien betrokkene weigert het desbetreffende reisdocument in te leveren, is er ook sprake van een vermoeden van misbruik. Deze situatie heeft er toe geleid om, bij het ontbreken van een basisregister reisdocumenten, bij de totstandkoming van de Paspoortwet in artikel 47, vierde lid, te bepalen dat gegevens met betrekking tot deze reisdocumenten en de houders daarvan in het register paspoortsignalering kunnen worden opgenomen. De reden en de duur van de vermelding

ding wijken echter af van de overige in het register opgenomen signaleringen ingevolge de artikelen 18 tot en met 24 van de wet.

In dit verband wilden de leden van de fracties van GPV en RPF nog weten waarom de registratie van de gegevens betreffende van rechtswege vervallen reisdocumenten ingevolge artikel 47, vierde lid, van de Paspoortwet (voorlopig) blijft plaatsvinden in het register paspoortsignaleringen, terwijl deze gegevens ook in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen. De reden is dat dit verband houdt met de mogelijkheden voor een directe elektronische beschikbaarheid van het basisregister reisdocumenten bij de Nederlandse paspoortautoriteiten, met name in het buitenland. Zodra de gewenste beschikbaarheid van de gegevens uit het basisregister reisdocumenten is bereikt, zal het opnemen van dergelijke gegevens in het register paspoortsignaleringen worden beëindigd. Over de termijn waarop dit het geval zal zijn, kan geen stellige uitspraak worden gedaan. Dit is enerzijds afhankelijk van de infrastructuurle voorzieningen die in het kader van het project nieuwe generatie reisdocumenten bij de verschillende autoriteiten worden gerealiseerd en anderzijds van de administratieve en organisatorische aanpassingen die de desbetreffende autoriteiten zelf dienen te treffen.

Kan worden aangegeven welke omstandigheden kunnen leiden tot het van rechtswege vervallen van een document, vragen de leden van de PvdA-fractie. Reisdocumenten vervallen van rechtswege, indien zich een omstandigheid voordoet als genoemd in artikel 47, eerste lid, van de Paspoortwet. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan het verliezen van het Nederlanderschap, het niet meer beschikken over de status of verblijfstitel op grond waarvan het reisdocument voor vluchtelingen of voor vreemdelingen is verstrekt, het verstrijken van de geldigheidsduur van het reisdocument en het overlijden van de houder.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen in dit verband hoe gehandeld wordt bij overlijden van een houder. Het reisdocument vervalt bij overlijden van rechtswege, ingevolge artikel 47, eerste lid, onder f, van de Paspoortwet. Dit betekent dat het document op grond van artikel 54, eerste lid, moet worden ingehouden. De houder van een reisdocument dat van rechtswege is vervallen, is ingevolge artikel 56 verplicht dit zo spoedig mogelijk in te leveren bij een tot inhouding bevoegde autoriteit. Indien de houder is overleden, rust deze verplichting op de erfgenamen van de overledene. Het is niet bekend in hoeverre in de praktijk tot inlevering c.q. inhouding van reisdocumenten van overleden personen wordt overgegaan. Het betreft hier een verantwoordelijkheid van de tot inhouding bevoegde autoriteiten, waaronder de gemeenten. Daarbij is van belang om op te merken dat bij overlijden van een houder van een nog niet ingeleverd reisdocument, de gegevens van dat document wel worden vermeld in het VIS, teneinde mogelijk misbruik daarvan te voorkomen. Dit gebeurt bij gemeenten automatisch door middel van een bericht uit de GBA naar de CRI. Na invoering van het basisregister reisdocumenten zullen dergelijke berichten worden verzonden naar de beheerder van het basisregister. In de praktijk treedt derhalve geen verandering op in de vermelding van gegevens van reisdocumenten van overleden houders.

De leden van de fractie van D66 vragen of ook de politie gegevens kan verstrekken aan het basisregister. Ingevolge het vierde lid van het voorgestelde artikel 4a worden de gegevens verstrekt door de autoriteiten, belast met de uitvoering van deze wet. Daartoe behoort ook de politie. Zoals vermeld in de memorie van toelichting zullen de gegevens in het algemeen echter afkomstig zijn van de autoriteiten, die een aanvraag voor een nieuw reisdocument in ontvangst nemen en daarbij worden geconfronteerd met een verklaring van vermissing van het oude reisdocument. Voor

zover het gemeenten betreft, zal daarbij gebruik gemaakt worden van standaardberichtuitwisseling via het GBA-netwerk. Gegevensverstrekking door de politie ligt in deze systematiek niet voor de hand.

In onderdeel e van het vijfde lid van het voorgestelde artikel 4a staat dat Onze Minister bij regeling kan bepalen dat andere administratieve gegevens in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen de regering aan te geven aan welke gegevens zij hierbij denkt. Het gaat hierbij om zuiver administratieve gegevens, zoals systeemdatums en coderingen, die inhoudelijk geen nieuwe gegevens omtrent de betrokken persoon toevoegen. Deze gegevens zijn slechts noodzakelijk om de gegevensverwerking in het basisregister op een logische wijze te laten plaatsvinden en geaggregeerde managementinformatie te kunnen genereren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tenslotte of de Kamer kan worden ingelicht over de verwachte aantallen per jaar te registreren reisdocumenten en (al dan niet overleden) personen. In antwoord hierop kan worden medegedeeld dat, gebaseerd op de aantallen van de afgelopen vier jaar, gerekend wordt op jaarlijks circa 100 000 als vermist of gestolen opgegeven reisdocumenten en ongeveer 145 000 reisdocumenten van overleden personen.

*Verruiming van de mogelijkheid om een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren (artikel 24, onder b)*

De voorgestelde verruiming van de weigeringsgrond in artikel 24, onder b, heeft bij de leden van de meeste fracties een aantal vragen opgeroepen. De leden van de fracties van CDA en D66 willen weten hoe vaak van het huidige artikel gebruik is gemaakt.

Ingevolge het in de wet neergelegde systeem dienen eerst de gegevens van een persoon, ten aanzien van wie een grond tot weigering of vervallen bestaat, in het register paspoortsignaleringen te worden vermeld alvorens door de daartoe bevoegde autoriteit eventueel tot weigering of vervallen verklaring van een reisdocument kan worden overgegaan. Raadpleging van dit register, dat op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt bijgehouden, heeft uitgewezen dat sedert de inwerkingtreding van de Paspoortwet nog nooit een persoon op grond van het bepaalde in artikel 24, onder b, in het register paspoortsignaleringen is geregistreerd. Dit betekent in het systeem van de wet dat ook nimmer een weigering of vervallenverklaring van een reisdocument op grond van de desbetreffende bepaling heeft plaatsgevonden.

In de memorie van toelichting wordt de eis dat de betrokken persoon in de voorafgaande vijf jaar moet zijn veroordeeld wegens strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten verantwoordelijk gehouden voor het feit, dat de toepassing van het artikel tot nog toe illusoir is gebleken. Daarnaast bleken ook de bestaande strafrechtelijke instrumenten niet voldoende om misbruik en fraude met (behulp van) reisdocumenten te bestrijden. Dit heeft ertoe geleid om in de desbetreffende bepaling de eis van een eerdere strafrechtelijke veroordeling te laten vervallen. De leden van de fracties van GPV en RPF menen dat door het loslaten van de koppeling tussen het gegronde vermoeden dat de betrokken persoon zich schuldig zal maken aan strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten en de eerdere onherroepelijke veroordeling straks elk formeel criterium voor weigering of vervallenverklaring in de wet komt te ontbreken. Deze leden vragen daarom een nadere onderbouwing van het standpunt dat de thans voorgestelde regeling blijft binnen de grenzen van de Grondwet en Europese regelgeving. Een vergelijkbare vraag is gesteld door de leden van de D66-fractie.

Wij zijn van mening dat, ondanks de voorgestelde wijziging, een weigering of vervallenverklaring van een reisdocument op grond van artikel 24, onder b, nog steeds voldoet aan de voorwaarden die de Grondwet en Europese regelgeving stellen aan de mogelijkheid om het recht het land te verlaten te beperken. Artikel 2, vierde lid, van de Grondwet stelt de formele eis dat het recht het land te verlaten alleen beperkt mag worden in bij de wet te bepalen gevallen. In genoemd artikel zijn geen materiële vereisten voor een beperking van dit recht opgenomen. Artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (VP EVRM) voegt aan het vereiste van regeling bij wet toe, dat de beperking noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving met het oog op een aantal nader omschreven belangen, zoals het belang van de nationale veiligheid of de openbare orde en het belang van de voorkoming van strafbare feiten. Zoals voor elke grondrechtbeperking geldt, zal uiteraard ook voldaan moeten zijn aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. De voorgestelde wijziging van artikel 24, onder b, voldoet aan de gestelde voorwaarden. Zo is met de vastlegging in de Paspoortwet voldaan aan het vereiste van de vastlegging in een wet in formele zin. Daarnaast is eveneens voldaan aan de materiële vereisten van artikel 2, derde lid, VP EVRM. De beperking is immers noodzakelijk in een democratische samenleving in het belang van de voorkoming van strafbare feiten. Het huidige instrumentarium in de Paspoortwet biedt te weinig mogelijkheden om effectief tegen misbruik van reisdocumenten op te treden.

Bovendien is de maatregel met ruime waarborgen omgeven. In de eerste plaats moge er op worden gewezen dat de voorwaarde van een eerdere onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling weliswaar niet meer wordt gesteld, maar de bepaling nog steeds een dubbele eis bevat. Om een reisdocument te kunnen weigeren of vervallen te verklaren dient niet alleen het gegronde vermoeden te bestaan dat de betrokken persoon strafbare feiten zal plegen, maar ook dat hij eerder dergelijke strafbare feiten heeft gepleegd. Deze dubbele eis dwingt tot een gedegen onderzoek naar de gedragingen van de betrokken persoon met betrekking tot reisdocumenten gedurende een langere periode. Dit waarborgt dat er een vermoeden ontstaat dat voldoende gegronde is om een beslissing tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument te kunnen motiveren. Om deze reden zijn wij het niet eens met de suggestie van de leden van de VVD-fractie om deze dubbele eis niet te stellen en de bepaling van artikel 24 te beperken tot die situaties waarin een redelijk vermoeden bestaat dat de betrokken persoon strafbare handelingen zal plegen met (betrekking tot) reisdocumenten dan wel een ander daartoe in de gelegenheid te stellen. Het begrip «gegrond vermoeden» is ook niet louter illustratief, zoals deze leden veronderstellen, maar heeft de hierboven vermelde specifieke betekenis van een gemotiveerde beslissing.

Aan het oordeel dat er sprake is van een gegronde vermoeden dient een gedegen feitenonderzoek ten grondslag te liggen. In antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in dit kader merken wij op, dat het gebruik van zogenaamde zachte CID-informatie daarvoor niet voldoende is. De beslissing zal gedragen moeten kunnen worden door de daarin neergelegde motivering. Dit betekent dat bij beroep tegen het besluit tot weigering of vervallenverklaring de administratieve rechter zal beoordelen of het betrokken bestuursorgaan, in het licht van de gegeven motivering, in redelijkheid tot de bestreden beslissing heeft kunnen komen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit verband of de bewijsvoering achterwege kan blijven als bijvoorbeeld CID-informatie is gebruikt, die uit een oogpunt van de bescherming van informanten niet kan worden openbaar gemaakt en op welke wijze daarmee in bezwaar en/of beroep wordt omgegaan. Wij gaan er van uit dat een dergelijke

situatie zich in de praktijk waarschijnlijk niet zal voordoen. Het is namelijk niet ondenkbaar, dat een besluit tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument waarbij het geground vermoeden geheel of grotendeels op CID-informatie zou zijn gebaseerd, door de administratieve rechter zal worden vernietigd wegens gebrek aan voldoende motivering. Om die reden zal, zoals hierboven is opgemerkt, bij het vaststellen van een geground vermoeden als bedoeld in artikel 24, onder b, dan ook niet worden volstaan met het gebruik van CID-informatie.

Uit het voorgaande volgt dat de toepassing van artikel 24, onder b, met de nodige waarborgen is omgeven, waaraan nog wordt bijgedragen door het feit dat ingevolge het systeem van de Paspoortwet in eerste instantie de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal vaststellen of er sprake is van een geground vermoeden als bedoeld in deze wettelijke bepaling. Indien dit het geval is, zal registratie van de betrokken persoon in het register paspoortsignaleringen plaatsvinden. Slechts na opnemering van diens gegevens in dit register kan door de daartoe bevoegde autoriteit, gehoord de betrokken persoon, een beslissing tot weigering of vervallenverklaring van het reisdocument worden genomen. Tegen deze beslissing staat vervolgens ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep open op de onafhankelijke bestuursrechter, hetgeen een bijkomende waarborg biedt dat niet te lichtvaardig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren.

Tegen deze achtergrond is de regering van mening, dat de voorgestelde bepaling blijft binnen de grenzen van zowel de Grondwet als de Europese regelgeving. In dit verband moge nog worden gewezen op een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 20 november 1980, nr. A-21615 (1980), waarin de Afdeling het verstrekken van een beperkt geldig paspoort, op grond van het feit dat betrokkene in een periode van ruim anderhalf jaar driemaal een Nederlands paspoort was kwijtgeraakt waarvan de toedracht niet duidelijk is kunnen worden, niet in strijd achtte met artikel 48 van het EEG-verdrag. Van deze uitspraak is overigens reeds eerder melding gemaakt in de memorie van toelichting bij de Paspoortwet.

De hierboven weergegeven uitgangspunten die gelden bij het vaststellen of er sprake is van een geground vermoeden als bedoeld in artikel 24, onder b, rechtvaardigen naar onze mening het vertrouwen dat deze bepaling bijdraagt aan een betere en effectievere bestrijding van fraude en misbruik met Nederlandse reisdocumenten. Hoewel in de praktijk niet is uit te sluiten dat een bepaling waarin gesproken wordt over een geground vermoeden in de praktijk ook weer aanleiding kan geven tot juridische uitvluchten, zoals de leden van de CDA-fractie opmerken, verwachten wij, gezien de beoogde wijze van toepassing van deze weigeringsgrond en de ervaring met de overige weigeringsgronden in de Paspoortwet waarin het begrip «geground vermoeden» eveneens voorkomt, dat de voorgestelde bepaling op dit terrein een zinvolle aanvulling is op het bestaande (strafrechtelijke) instrumentarium.

In dit verband vragen de leden van de fractie van D66 hoe voorkomen wordt dat het strafrechtelijk traject te gemakkelijk wordt verlaten, omdat het bestuurlijk optreden eenvoudiger is. Ook willen deze leden weten of het in geval van misbruik waar geen strafbedreiging op staat wel geëigend is om de verstrekking van een reisdocument te weigeren. De leden van de GroenLinks-fractie stelden vergelijkbare vragen naar de relatie tussen de bestaande strafrechtelijke sancties en de toepassing van de voorgestelde bestuursrechtelijke maatregel.

Zoals vermeld in de memorie van toelichting hebben de beperkte (repressieve) mogelijkheden die het strafrecht biedt om fraude en misbruik met

reisdocumenten te bestrijden de afgelopen jaren tot toenemende kritiek geleid. Deze is enerzijds afkomstig van paspoortverstreckende instanties die bijvoorbeeld met lede ogen moeten toezien hoe dezelfde personen binnen kort tijdsbestek telkens hun reisdocument als vermist opgeven en anderzijds van opsporingsinstanties die eveneens hebben aangegeven moeite te hebben met de geringe mogelijkheden die de huidige Paspoortwet biedt om tegen misbruik van reisdocumenten op te treden. Dit heeft geleid tot de conclusie dat preventieve maatregelen noodzakelijk zijn om in dergelijke gevallen handelend te kunnen optreden. Gezien dit preventieve karakter is in beginsel de reikwijdte van de het voorgestelde artikel 24, onder b, ruimer dan de bestaande strafrechtelijke bepalingen. Anderzijds wordt deze reikwijdte in de bepaling zelf weer beperkt, omdat de eis wordt gesteld dat er een gegronnd vermoeden moet zijn met betrekking tot strafrechtelijke feiten. Hiermee wordt de samenhangende doelstelling van deze bepaling met de strafrechtelijke benadering op het gebied van de voorkoming en bestrijding van misbruik en fraude met reisdocumenten benadrukt. De memorie van toelichting merkt dan ook op, dat het van belang is dat zowel de regelgeving als de organisatie en de praktische uitvoering van de voorgestelde 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. Daarmee wordt ook voorkomen dat het strafrechtelijk traject te gemakkelijk wordt verlaten voor een bestuursrechtelijk optreden op grond van de Paspoortwet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het voorliggende wetsvoorstel zal leiden tot een toename van het aantal gevallen van bezwaar en beroepsprocedures tegen beslissingen tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten. Zoals vermeld in paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting (Gevolgen voor de rechtshandhaving) zullen de gevolgen van de verruiming van de weigeringsgrond in artikel 24, onder b, zeer beperkt zijn. Voorts vragen deze leden wat moet worden verstaan onder het door betrokkene tijdelijk verliezen van zijn aanspraak op een Nederlands reisdocument en welke vorm van rechtsbescherming hierop van toepassing is. Deze passage in de memorie van toelichting heeft betrekking op het in de wet neergelegde systeem van weigering of vervallenverklaring van een reisdocument door een daartoe bevoegde autoriteit, zoals de burgemeester van een gemeente. Afhankelijk van het belang van de overheidsinstantie die om weigering of vervallenverklaring verzoekt en het belang dat de betrokken persoon bij het bezit van een reisdocument heeft, kan de beslissing inhouden dat gedurende een bij de desbetreffende beschikking te bepalen termijn, aan de betrokken persoon geen dan wel een beperkt geldig reisdocument wordt verstrekt. Deze termijn kan in beginsel niet langer zijn dan twee jaar, waarna de desbetreffende overheidsinstantie eventueel bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan verzoeken om handhaving van de betrokken persoon in het eerder genoemde register paspoortsignaleringen. Zoals gezegd is vermelding in dit register namelijk weer een voorwaarde om tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument te kunnen overgaan. Tegen een besluit tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument staat in Nederland bezwaar en beroep open ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. De Nederlandse Antillen en Aruba kennen een eigen stelsel van rechtsbescherming tegen besluiten die door bestuursorganen zijn genomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of alleen een paspoort of ook een Europese identiteitskaart kan worden geweigerd. Ingevolge artikel 46a kan een Europese identiteitskaart niet worden geweigerd. Het huidige wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Deze leden wilden voorts weten welke wegen er nog openstaan voor iemand zonder Nederlands



reisdocument om het buitenland op legale wijze te bezoeken, indien men uitsluitend de Nederlandse nationaliteit heeft. Indien is besloten om aan deze persoon in het geheel geen reisdocument te verstrekken (bijvoorbeeld omdat het openbaar ministerie daarom heeft verzocht in verband met de vervolging wegens een strafbaar feit) kan betrokkene inderdaad niet op legale wijze het buitenland bezoeken. Overeenkomstig de bedoeling van de desbetreffende wettelijke bepalingen wordt de betrokken persoon in dat geval beperkt in zijn recht om het land te verlaten.

#### *Overige vragen*

De leden van de CDA-fractie vragen of eventueel in de nieuwe generatie reisdocumenten op te nemen biometrische kenmerken binnen het raamwerk van de (herziene) Paspoortwet kunnen worden geïntroduceerd. Indien wordt besloten tot het opnemen van biometrie in reisdocumenten, zal daartoe een nieuwe wijziging van de Paspoortwet dienen plaats te vinden. Aangezien een eventuele invoering van biometrische kenmerken in de nieuwe generatie reisdocumenten niet eerder dan in 2003 is voorzien, is er voldoende tijd om een dergelijke wetswijziging in gang te zetten.

De leden van de fracties van D66, CDA, GPV en RPF stelden enkele vragen met betrekking tot het voorstel om in het reisdocument desgevraagd de naam van de geregistreerde partner te laten opnemen. De leden van de D66-fractie willen graag weten op welke manier de geregistreerde partner in het paspoort vermeld wordt.

De vermelding van de (gewezen) geregistreerde partner geschiedt ingevolge het voorgestelde artikel 3, zevende lid, op vergelijkbare wijze als de vermelding van de (gewezen) echtgeno(o)t(e). Dit houdt in dat in de desbetreffende rubriek op de houderpagina in het reisdocument achter de naam van de houder de naam van de partner wordt vermeld, met daarbij een code die aangeeft of er sprake is van een geregistreerde partner (p/v), een partner met wie het geregistreerd partnerschap anders dan door overlijden is beëindigd (b/v) dan wel een achtergebleven geregistreerde partner (a/v). Voor een uitvoeriger overzicht van de vermeldingen in het reisdocument wordt verwezen naar de per 1 januari 1998 in werking getreden circulaire van 25 september 1997 (Stcrt. 1997, 207) aan de burgemeesters betreffende de te gebruiken paspoortclausules in verband met het geregistreerd partnerschap.

Deze leden vragen voorts of inwoners van de Nederlandse Antillen en Aruba zich in Nederland kunnen laten registreren en dit op de Nederlandse Antillen en Aruba in hun Nederlandse paspoort kunnen laten opnemen. Zoals vermeld in de memorie van toelichting kunnen vanaf 1 januari 1998 Nederlanders, dus ook Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, die dat wensen bij de Nederlandse ambtenaar van de Burgerlijke Stand hun partnerschap laten registreren. Het staat hen vervolgens vrij om in de Nederlandse Antillen of Aruba een verzoek te doen tot vermelding van de naam van de geregistreerde partner in het reisdocument.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre het opnemen van de naam van de partner in het reisdocument eigenlijk nog opportuun is en vragen of er eventueel alternatieven denkbaar zijn om de naam van een gewezen partner beschikbaar te hebben in verband met de vermelding van kinderen van de desbetreffende partner in het reisdocument. Dergelijke alternatieven zijn er inderdaad, bijvoorbeeld in de vorm van kopieën van geboorteakten van deze kinderen, waarop de naam van de houder is vermeld, of een trouwboekje. Mede in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van GPV en RPF wordt in dit verband echter opgemerkt dat

er tot op heden geen signalen zijn binnengekomen die erop wijzen dat er geen behoefte meer zou bestaan aan de mogelijkheid om desgewenst in het reisdocument ook de naam van de partner te vermelden. Om die reden is besloten deze faciliteit te handhaven en de wettelijke regeling met de naamsvermelding van de geregistreerde partner uit te breiden. Hieraan doet niet af, dat andere landen van het Koninkrijk het geregistreerde partnerschap niet kennen. Dit laatste vloeit voort uit het feit, dat de onderscheiden landen elk hun eigen wetgeving hebben op het terrein van het personen- en familierecht.

Naar aanleiding van de redactionele opmerking van de leden van de fracties van GPV en RPF zijn bij nota van wijziging in onderdeel L het tweede en vierde lid van artikel 31 opnieuw geformuleerd.

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