Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

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

A ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 7 september 1998 en het nader rapport d.d. 10 december 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 april 1998, no.98.001827, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Justitie en de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 april 1998, nr. 98.001827, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan toenmalig staatssecretaris J. Kohnstamm van Binnenlandse Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 1998, nr.W04.98.0126/K., bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie, aan. De Raad van State van het Koninkrijk heeft enkele opmerkingen bij het wetsvoorstel gemaakt die ik onderstaand puntsgewijs behandel. Daarnaast is het wetsvoorstel nog aangevuld met enkele technische wijzigingen.

1. Teneinde toenemend misbruik van Nederlandse reisdocumenten te bestrijden, wordt voorgesteld om de weigeringsgrond in artikel 24, tweede lid, onder b, van de Paspoortwet in drie opzichten te verruimen. In de eerste plaats zal voortaan ook op verzoek van een bevoegde autoriteit worden overgegaan tot weigering en vervallenverklaring. In de tweede plaats komt de eis van een eerdere veroordeling te vervallen. In de derde plaats wordt het gegronde vermoeden van het opzettelijk een ander in de gelegenheid stellen strafbare feiten te plegen met het paspoort, toegevoegd als weigeringsgrond. Ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet bepaald. Het paspoort vormt weliswaar geen formele voorwaarde voor de verwezenlijking van dit recht, maar wel een belangrijke praktische voorwaarde. De wenselijkheid van de aanzienlijke verruiming van de mogelijkheid van weigering of vervallen-

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

KST43450
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

verklaring van het paspoort wordt in de memorie van toelichting niet afgewogen tegen de gevolgen daarvan voor de verwezenlijking van het recht van artikel 2, vierde lid, van de Grondwet. De Raad van State van het Koninkrijk beveelt aan de memorie van toelichting op dat punt aan te vullen. In dat verband dient in het bijzonder te worden verduidelijkt waarom niet is gekozen voor ongewijzigde handhaving van de aanhef van artikel 24 waardoor een uniform beleid bij de toepassing van deze praktische beperking van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid kan worden verzekerd. De decentrale invulling van het begrip «gegrond vermoeden» in samenhang met de nieuwe grond kan licht tot een uiteenlopend beleid leiden, dat dan via weer nieuwe regels geüniformeerd moet worden. Overigens rijst de vraag waarom in de wet het begrip «gegrond vermoeden» wordt gebezigd in plaats van het begrip «ernstig vermoeden». Het college geeft in overweging zonodig de wet op dit punt aan te passen. Het huidige artikel 46a van de Paspoortwet, waarin is bepaald dat een Europese identiteitskaart niet kan worden geweigerd of vervallen worden verklaard, blijft ongewijzigd. Het wetsvoorstel kan er derhalve toe leiden dat het accent van het misbruik verschuift naar de Europese identiteitskaart.
De Raad is van oordeel dat een dergelijke ontwikkeling dient te worden voorkomen en adviseert in dit licht artikel 46a nader te bezien.

1. De aanbeveling van de Raad om in de memorie van toelichting de wenselijkheid van de verruiming van de mogelijkheid tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument af te wegen tegen de gevolgen daarvan voor de verwezenlijking van het in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet verdisconteerde recht van een ieder om het land te verlaten, is overgenomen. De stelling in de memorie van toelichting dat artikel 24, onder b, van de Paspoortwet nog steeds voldoet aan de Grondwet en aan internationale verdragen waarin het recht het land te verlaten is neergelegd, is in het verlengde hiervan nader onderbouwd.

De gewijzigde aanhef van artikel 24 van de Paspoortwet maakt het mogelijk dat in het vervolg ook de met de uitvoering van de wet belaste autoriteiten een verzoek tot weigering of vervallenverklaring kunnen doen. Deze wijziging tast de bestaande mogelijkheden voor een uniform beleid bij de toepassing van deze praktische beperking van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid echter niet aan. Ingevolge de in de in de wet neergelegde systematiek kan weigering of vervallenverklaring van een reisdocument namelijk slechts plaatsvinden ten aanzien van personen die zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet (register paspoortsignaleringen). Over de opneming van een persoon in het desbetreffende register beslist de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of Aruba. Dit gebeurt hetzij na toetsing van een daartoe strekkend verzoek van een tot signalering bevoegde autoriteit aan de toepasselijke weigeringsgrond, hetzij op grond van eigen gegevens in die gevallen waarin de Minister of de Gouverneur zelf als signalerende autoriteit optreedt.

Zonder de – op centraal niveau – genomen beslissing tot vermelding van een persoon in het register paspoortsignaleringen kan geen weigering of vervallenverklaring van een reisdocument plaatsvinden. Het thans openen van de mogelijkheid voor de met de uitvoering van de wet belaste autoriteiten om een zogenaamd signaleringsverzoek in te dienen, indien zij ten aanzien van een bepaalde persoon een gegrond vermoeden hebben als bedoeld in artikel 24 van de Paspoortwet, brengt geen wijziging in de huidige wettelijke systematiek. Er wordt immers nog steeds op centraal niveau over de opneming van dergelijke personen in het register paspoortsignaleringen beslist. Deze centrale beoordeling verhindert een al te uiteenlopende toepassing van de in de wet opgenomen weigeringsgronden. Doordat de uiteindelijke beslissing over weigering of vervallenverklaring evenwel wordt genomen door de verschillende daartoe bij of krachtens de wet bevoegd verklaarde autoriteiten, kan in de praktijk een volledig uniform beleid bij de daadwerkelijke toepassing van deze (en andere weigeringsgronden) niet geheel worden verzekerd. Dit is evenwel de consequentie van de destijds gekozen bevoegdheidsverdeling.

Het begrip «gegrond vermoeden» is destijds in de Paspoortwet opgenomen om tot uitdrukking te brengen dat er sprake is van een bestuursrechtelijke beslissing, waarbij een versterkte motiveringsplicht geldt. Het «gegronde vermoeden» kan op zichzelf voldoende zijn om een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren. Het begrip «ernstig vermoeden» brengt deze achterliggende betekenis onvoldoende tot uitdrukking.

Artikel 46a van de Paspoortwet, waarin is bepaald dat een Europese identiteitskaart niet kan worden geweigerd of vervallen verklaard, blijft in het wetsvoorstel ongewijzigd. De Raad meent dat het wetsvoorstel er derhalve toe kan leiden dat het accent van het misbruik verschuift naar de Europese identiteitskaart en adviseert in dit licht artikel 46a nader te bezien.
Het is niet ondenkbaar, dat de Europese identiteitskaart in een aantal gevallen een bruikbaar alternatief vormt voor personen aan wie een paspoort is geweigerd of van wie het paspoort vervallen is verklaard. Met deze consequentie, die overigens de effectiviteit van alle weigeringsgronden in de Paspoortwet in negatieve zin beïnvloedt, is bij de beslissing om artikel 46a in de wet op te nemen uitdrukkelijk rekening gehouden. Tegen de achtergrond van de invoering van een beperkte wettelijk identificatieplicht gaf het uitgangspunt dat een persoon te allen tijde in staat moet zijn om zich te identificeren, evenwel de doorslag.
Van belang is voorts dat bij de zwaardere vormen van criminaliteit, waarbij misbruik van reisdocumenten een rol speelt (mensensmokkel, drugshandel, grensoverschrijdende financiële fraude, etc.), in het algemeen een paspoort noodzakelijk is. Gezien het vorenstaande acht ik onvoldoende redenen aanwezig om weigering of vervallenverklaring van een Europese identiteitskaart mogelijk te maken.

2. Tussen enerzijds Nederland en anderzijds de Nederlandse Antillen en Aruba zijn gelet op het wetsvoorstel twee belangrijke verschillen in rechtsregime van belang. In de eerste plaats kent alleen Nederland het geregistreerd partnerschap. In de tweede plaats kent, in het verlengde van het eerste punt, Nederland als enige het gezamenlijk gezag door een ouder en zijn partner en gezamenlijke voogdij. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om op basis van artikel 3, derde lid, het geregistreerd partnerschap te laten vermelden in een reisdocument en tevens om op basis van artikel 17 het gezamenlijk gezag door een ouder en zijn partner of gezamenlijke voogdij te laten bijschrijven in een reisdocument. Door de hiervoor genoemde bepalingen wordt doorwerking van de hiervoor bedoelde verschillen in het Antilliaanse en Arubaanse rechtsregime mogelijk. De Antilliaanse en de Arubaanse autoriteiten moeten in voorkomende gevallen een familierechtelijke verhouding in een reisdocument bijschrijven welke zij binnen de werking van hun rechtsregime niet erkennen. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting op te nemen dat Aruba en de Nederlandse Antillen er uitdrukkelijk mee hebben ingestemd om in voorkomende gevallen op verzoek mee te werken aan de registratie van familierechtelijke verhoudingen die niet in hun rechtsregime bekend zijn.

2. Met betrekking tot de recente Nederlandse regelgeving omtrent het geregistreerd partnerschap, het gezamenlijk gezag van een ouder en zijn partner en de gezamenlijke voogdij, is in de memorie van toelichting geconstateerd dat deze rechtsfiguren niet voorkomen in de Antilliaanse en Arubaanse regelgeving. Op de gevolgen die dit heeft voor de vraag of ook in de Nederlandse Antillen of Aruba medewerking moet worden verleend aan het vermelden van de naam van de (gewezen) geregistreerde partner in het reisdocument is in de memorie van toelichting dan ook ingegaan. Aangezien het uitsluitend gaat om de vermelding van een in Nederland geregistreerd partnerschap in een Nederlands reisdocument op grond van bepalingen in de Paspoortwet, wordt met dit voorschrift geen inbreuk gemaakt op de rechtsorde van het land waar de desbetreffende handeling plaatsvindt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de mogelijkheid dat een kind wordt bijgeschreven in zowel het reisdocument van de ouder als die van zijn of haar partner, dan wel in de reisdocumenten van de beide voogden die gezamenlijk de voogdij uitoefenen. Gelet op het feit dat het hier een voorstel van rijkswet betreft, hebben de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba met het voorstel ingestemd. Er is derhalve geen reden het advies van de Raad op dit punt over te nemen.

3. De toelichting bij Artikel I, onderdeel A, van het voorstel van rijkswet vermeldt dat bij het verzoek tot naamsvermelding op grond van het zevende lid van artikel 3 geen sprake is van toepassing van artikel 9 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dientengevolge rijst de vraag waarom de voorgestelde bepaling niet voorziet in de mogelijkheid, begrepen in artikel 9, tweede lid, Boek 1 BW, dat de rechtbank op verzoek de bevoegdheid kan ontnemen de geslachtsnaam van de gewezen echtgenoot of partner te voeren. De Raad acht het van belang dat er in zoverre geen discrepantie ontstaat tussen de civielrechtelijke regeling van het recht op de naam en de naamsvermelding in reisdocumenten. De Raad beveelt aan op deze kwestie nader in te gaan.

3. De Raad stelt de vraag waarom het voorgestelde artikel 3, zevende lid, van de Paspoortwet betreffende het verzoek tot vermelding van de naam van de gewezen echtgeno(o)t(e) of geregistreerde partner in het reisdocument, niet voorziet in de mogelijkheid, begrepen in artikel 9, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Die regeling houdt in dat de rechtbank de gewezen echtgeno(o)t(e) of geregistreerde partner op verzoek van de andere ex-partner het gebruik van de geslachtsnaam van deze ex-partner kan verbieden. De Raad acht het van belang dat er in zoverre geen discrepantie ontstaat tussen de civielrechtelijke regeling van het recht op de naam en de naamsvermelding in reisdocumenten.

Artikel 3 van de Paspoortwet geeft aan welke gegevens in een reisdocument moeten dan wel (op verzoek van de houder) kunnen worden opgenomen. Daarbij is rekening gehouden met de eisen die in het internationale reizigersverkeer aan de inhoud van reisdocumenten worden gesteld. In de Nederlandse reisdocumenten wordt als naam van de houder uitsluitend de eigen geslachtsnaam vermeld. Deze handelwijze is in overeenstemming met de uitgangspunten van het Nederlandse naamrecht en de internationale praktijk.

Daarnaast is er evenwel de mogelijkheid tot het vermelden van de burgerlijke staat van de houder in zijn of haar reisdocument. Bij de totstandkoming van de Paspoortwet is nadrukkelijk gekozen voor handhaving van de vanouds bestaande mogelijkheid om in het reisdocument tevens de burgerlijke staat van de houder te vermelden. Dit geschiedt door vermelding van de geslachtsnaam van degene met wie de houder gehuwd is (geweest) dan wel de geslachtsnaam van de (gewezen) geregistreerde partner en de toepasselijke clausule (gehuwd met, geregistreerde partner van, etc.). De bestaande regeling (in artikel 3, eerste lid, van de Paspoortwet) wordt in het wetsvoorstel slechts uitgebreid tot de (gewezen) geregistreerde partner en om doelmatigheidsredenen ondergebracht in een nieuw zevende lid van artikel 3.

Het gaat in de voorgestelde regeling derhalve niet om het voeren van de naam van de (gewezen) echtgeno(o)t(e) of geregistreerde partner, maar om het naar buiten toe kenbaar maken van de relatie die tussen de houder van het reisdocument en de andere genoemde persoon bestaat. Dit kan nuttig zijn, bijvoorbeeld bij het reizen met kinderen die met de geslachtsnaam van de (gewezen) echtgenoot in het paspoort van de moeder zijn bijgeschreven. Het voorstel van de Raad is derhalve niet overgenomen.

4. Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 31 van de Paspoortwet zal voortaan bij vermissing van een reisdocument te allen tijde bij de politie aangifte moeten worden gedaan. Dit laat echter onverlet dat onvoldoende zicht bestaat op de individuele gevallen waarin vermissing van een reisdocument zich frequent voordoet.
In een brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 17 januari 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 059, nr.6, blz.3) is aangegeven dat de staatssecretaris een informatiesysteem op centraal niveau zal bevorderen waarin de afgifte van paspoorten na aangifte van vermissing van het oude wordt geregistreerd.
De Raad adviseert in het voorstel van rijkswet te voorzien in een dergelijk centraal informatiesysteem. Gelet op de ernst en de urgentie van de bestrijding van fraude met reisdocumenten dient niet te worden gewacht op de uitkomsten van een aanhangig onderzoek naar de uiteenlopende informatiebehoeften van de betrokken actoren in de verschillende fasen van de levensloop van een reisdocument, waarnaar wordt verwezen in de memorie

van toelichting (algemeen deel, wijzigingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten).

4. Het advies van de Raad om in het voorstel van rijkswet te voorzien in een centraal informatiesysteem betreffende vermiste reisdocumenten is opgevolgd. Het onderzoek naar de informatievoorziening rond reisdocumenten in de gehele paspoortketen (van productie tot definitieve onttrekking aan het verkeer) heeft inmiddels geresulteerd in de beslissing tot het opbouwen van een zogenaamd basisregister reisdocumenten. In dit register zullen de gegevens worden opgenomen van blanco en gepersonaliseerde reisdocumenten, die zijn gestolen of anderszins worden vermist en van andere niet ingeleverde reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen. Het basisregister zal zowel persoonsgegevens als documentgegevens bevatten en onder andere de mogelijkheid bieden meervoudige vermissingen van reisdocumenten door een individuele persoon vast te stellen. Voorgesteld wordt in artikel 4a van de Paspoortwet dit register een wettelijke basis te geven.

5. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de betekenis van het Schengen-informatiesysteem voor het voorkomen van misbruik van reisdocumenten. Niet is aangegeven hoe dit systeem zal worden ingezet ten behoeve van het achterhalen van vermiste en gestolen identiteitsdocumenten. De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting een passage opgenomen over de betekenis van het Schengen-informatiesysteem voor het voorkomen van misbruik met reisdocumenten.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

7. In het wetsvoorstel zijn nog enkele aanvullende wijzingen aangebracht, die een meer technisch karakter dragen.

a. Sedert de indiening van het wetsvoorstel bij de Raad is een wijziging opgetreden 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, van de Paspoortwet, 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, van de Paspoortwet Minister van Binnenlandse Zaken te vervangen door «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties». Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangevuld.

b. In verband met de invoering van de euro als nieuwe Nederlandse valuta wordt voorgesteld om in artikel 18, onder b, van de Paspoortwet 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 rijkswet op het moment dat de euro als wettige valuta in de Nederlandse wetgeving moet worden vermeld, achterwege blijven.

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

d. De in artikel 38, eerste lid, van de Paspoortwet 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 artikel 429d, derde lid, van het Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering buiten toepassing verklaard.
Tevens wordt in artikel 38, eerste lid, de verwijzing naar het in het wetsvoorstel vervallen artikel 36 van de Paspoortwet, die abusievelijk was blijven staan, alsnog geschrapt.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het voren-staande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 7 september 1998, no.W04.98 0126/K, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Memorie van toelichting.

– Mede gelet op aanwijzing 217, tweede lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) de paragrafen nummeren.
– De vindplaats van kamerstukken met inachtneming van aanwijzing 219 Ar steeds nauwkeurig aanduiden.