

Vergaderjaar 2009–2010

32 309 (R 1907)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met de mogelijkheid om de verstrekking van een reisdocument te weigeren in geval van onttrekking aan strafvervolgning of tenuitvoerlegging van een straf in het buitenland en in verband met een wijziging in de differentiatiemogelijkheden van de gemeentelijk tarieven

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel van rijkswet, dat in deze memorie mede namens de minister van Buitenlandse Zaken wordt toegelicht, strekt ertoe te voorzien in een grond om de verstrekking van een reisdocument te weigeren of een reisdocument vervallen te verklaren indien er een gegronnd vermoeden bestaat dat de betrokken persoon zich buiten de grenzen van het Koninkrijk zal onttrekken aan strafvervolgning of tenuitvoerlegging van straf door een met het Koninkrijk bevriende mogendheid voor feiten die een misdrijf opleveren waarvoor een (maximale) vrijheidsstraf van een jaar of langer kan worden opgelegd.

De aanleiding tot het onderhavige voorstel, met betrekking tot de nieuwe grond tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument, vormt de verstrekking van reisdocumenten door het Nederlandse consulaat-generaal te Rio de Janeiro in 2004 aan twee Nederlanders die in Brazilië vervolgd werden wegens de productie en verspreiding van pornografisch materiaal van kinderen en van wie de paspoorten door de lokale autoriteiten waren ingehouden. De twee Nederlanders konden met de door het consulaat verstrekte reisdocumenten Brazilië verlaten en zich aan strafvervolgning entenuitvoerlegging aldaar onttrekken. Deze gang van zaken heeft zowel in Brazilië als in Nederland beroering gewekt en vormde aanleiding tot een intensieve gedachteswisseling tussen de betrokken bewindslieden en leden van de Tweede Kamer. Daarbij rees de vraag of in het licht van het bestaande wettelijke kader van de Paspoortwet anders had kunnen worden gehandeld, in die zin dat de verlangde verstrekking van reisdocumenten ter vervanging van de door de Braziliaanse autoriteiten ingehouden documenten, had kunnen worden geweigerd. Naar aanleiding hiervan heeft de minister van Buitenlandse Zaken een onderzoek naar de toedracht doen instellen door een externe deskundige. Bij brief van 25 juni 2008 bood de minister de bevindingen van dit externe onderzoek aan de Tweede Kamer aan¹. Een van die bevindingen luidde dat de Paspoortwet thans geen expliciete grondslag bevat om in gevallen als hiervoor aangeduid de verstrekking van een paspoort te weigeren. In samenhang hiermee bevatte de brief de toezegging dat de totstandkoming van een wijziging van de Paspoortwet zou worden bevorderd. Daarmee kan

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 V, nr. 137.

worden voorzien in een expliciete wettelijke bepaling om in de toekomst in vergelijkbare gevallen de verstrekking van een reisdocument te kunnen weigeren¹. Met het onderhavige voorstel van rijkswet wordt aan deze toezegging uitvoering gegeven. Hoewel in de meeste gevallen sprake zal zijn van een situatie waarin weigering aan de orde is van een reisdocument dat wordt aangevraagd, biedt de nieuwe bepaling evenals de overige weigeringsgronden ook de mogelijkheid tot vervallenverklaring van een reisdocument dat nog in het bezit van de houder is.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt een kleine wijziging aan te brengen in de mogelijkheden om gemeentelijke tarieven te differentiëren in artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet.

2. Inhoud van de grond tot weigering of vervallenverklaring

De nieuwe grond zal door middel van het voorgestelde artikel 23a in de Paspoortwet worden opgenomen in het hoofdstuk over gronden tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten. De procedure tot weigering of vervallenverklaring begint met een zogenaamd signaleringsverzoek door de minister die het aangaat (in de praktijk zal dit gewoonlijk de minister van Buitenlandse Zaken zijn) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op grond waarvan laatstgenoemde de personalia van de betrokken persoon vermeldt in het register paspoortsignaleringen, bedoeld in artikel 25 van de Paspoortwet. Deze voorafgaande signalering van de betrokken persoon in het register is ingevolge de Paspoortwet een noodzakelijke voorwaarde om tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument te kunnen overgaan. Alle met verstrekking van reisdocumenten (waaronder ook nooddocumenten) belaste instanties zijn verplicht bij aanvraag van een reisdocument dit register te raadplegen. Hierdoor wordt voorkomen dat betrokkenen zouden kunnen uitwijken naar instanties die (nog) niet op de hoogte zijn van de bezwaren die tegen de verstrekking van een reisdocument bestaan. In de gevallen, waarin het reisdocument van een persoon nog niet is ingehouden, kan dit op grond van de signalering van betrokkene in het register alsnog gebeuren.

Evenals de bestaande gronden tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten in de Paspoortwet is de nieuwe grond facultatief geformuleerd. Er worden nieuwe criteria geformuleerd om deze bevoegdheid te kunnen toepassen: er is geen sprake van een verplichting tot weigering of vervallenverklaring. Ook als voldaan is aan de wettelijke criteria voor weigering of vervallenverklaring zullen bij het nemen van een dergelijke beslissing de omstandigheden van het geval moeten worden betrokken. Bij de toepassing van het nieuwe artikel 23a kan bijvoorbeeld worden afgezien van weigering of vervallenverklaring indien er sprake is van evidente onzorgvuldigheid in de rechtsgang in het desbetreffende land, indien sprake is van schendingen van fundamentele mensenrechten in het desbetreffende land en het duidelijk is dat betrokkene zelf daarvan gevolgen zal ondervinden. Daarnaast zal bijvoorbeeld kunnen worden afgezien van weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten als de betrokkene in een zeer slechte gezondheidstoestand verkeert, in combinatie met zeer slechte medische verzorging gedurende detentie. Van de bevoegdheid tot weigering of vervallenverklaring zal voorts uiteraard geen gebruik worden gemaakt indien er een reële kans bestaat dat de betrokkene ter dood zal worden veroordeeld.

¹ Brieven van de minister van Buitenlandse Zaken van 25 juni 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 V, nr. 137, blz. 6) en van minister van Justitie van 24 april 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200, VI, nr. 139, blz. 4).

Ingevolge de voorgestelde tekst van artikel 23a kan weigering of vervallenverklaring van een reisdocument geschieden, indien naar aanleiding van een daarop betrekking hebbende kennisgeving door een bevoegde autoriteit van een met het Koninkrijk bevriende mogendheid het

«gegronde vermoeden» bestaat dat de betrokken persoon zich in dat land zal onttrekken aan strafvervolging of tenuitvoerlegging van een straf. Met het gegronde vermoeden wordt, evenals in de andere artikelen die gronden bevatten om een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren, bedoeld dat het besluit tot weigering of vervallenverklaring voldoende moet kunnen worden gemotiveerd. Uit de kennisgeving moet blijken dat tegen betrokkene een strafvervolging aanhangig is of dat deze is veroordeeld voor een delict dat voldoende nauwkeurig is aangeduid om te kunnen verifiëren of een dergelijk delict naar in het Koninkrijk geldend strafrecht als een «misdrijf» is aangemerkt waarvoor een gevangenisstraf van een jaar of langer kan worden opgelegd. Een weigering of vervallenverklaring op grond van het voorgestelde artikel 23a is niet mogelijk als betrokkene slechts wordt vervolgd of is veroordeeld voor «lichte» delicten of gedragingen die binnen het Koninkrijk geen strafbaar feit opleveren. Dit criterium is in lijn met de aankondiging van het onderhavige voorstel van rijkswet in eerder genoemde brieven aan de Tweede Kamer.

Een kennisgeving door de desbetreffende lokale autoriteit die voldoende informatie bevat om daaraan de conclusie te verbinden dat het om een delict gaat dat aan het criterium van artikel 23a voldoet, levert de grond voor het in artikel 23a bedoelde vermoeden op, zonder dat de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse genooddaakt is daarnaar zelf een (nader) onderzoek te doen.

De kennisgeving vormt een noodzakelijke voorwaarde voor toepassing van de bevoegdheid om een reisdocument te kunnen weigeren of vervallen te verklaren. Aan de kennisgeving door de lokale autoriteiten komt daarom zo'n gewicht toe omdat de zorg voor de strafrechtspleging in het gastland een verantwoordelijkheid is en blijft van de lokale autoriteiten. Het vereiste van een voorafgaande kennisgeving voorkomt dat een Nederlandse onderdaan het recht op een reisdocument wordt ontzegd, terwijl de lokale autoriteiten er zelf geen blijk van hebben gegeven dat zij er bezwaar tegen hebben dat betrokkene over een Nederlands reisdocument beschikt.

Overigens betekent het vereiste van een voorafgaande kennisgeving door de lokale autoriteiten niet noodzakelijkerwijze dat bij het ontbreken daarvan de Nederlandse vertegenwoordiging geen actie onderneemt, indien zij het vermoeden heeft dat een aanvrager van een reisdocument zich daarmee wil onttrekken aan de rechtsmacht van het betrokken land. Als de vertegenwoordiging, bijvoorbeeld naar aanleiding van uitlatingen van betrokkene, de kans niet ondenkbeeldig acht dat de aanvrager het land wil verlaten om zich aan strafvervolging oftenuitvoerlegging wegens een ernstig delict te onttrekken kan er, na overleg met het departement, toe worden overgegaan om de lokale autoriteiten van de aanvraag voor een reisdocument op de hoogte te stellen. De aanvrager zal hiervan in kennis worden gesteld. De lokale autoriteiten kunnen er vervolgens toe besluiten om de in artikel 23a bedoelde kennisgeving te doen. Als zij daartoe overgaan, zal de Nederlandse vertegenwoordiging vervolgens het departement hiervan op de hoogte stellen, zodat kan worden bewerkstelligd dat de betrokken persoon in het register, bedoeld in artikel 25 van de wet, wordt vermeld, waarop de verstrekking van het verlangde reisdocument kan worden geweigerd.

3. Differentiatie van gemeentelijke tarieven bij aanvragen door niet-ingezetenen

Alle gemeenten zijn op grond van de Paspoortwet bevoegd tot het verstrekken van reisdocumenten aan personen die als ingezetene zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Enkele gemeenten zijn daarnaast op grond van de artikelen 26, eerste lid, en 40, eerste lid, van de Paspoortwet aangewezen om ook reisdocu-

menten te verstrekken aan Nederlanders die in geen enkele gemeente als ingezetene zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Dit betreft personen die in het buitenland woonachtig zijn. De kosten voor het verstrekken van een reisdocument aan een niet-ingezetene zijn echter hoger dan bij de verstrekking aan een ingezetene. Het is om die reden wenselijk voor de categorie niet-ingezetenen een hoger legestartief te kunnen vaststellen. Aangezien op grond van artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet, zoals dit thans luidt, gemeenten bij het heffen van het gemeentelijke tarief voor het verstrekken van reisdocumenten geen onderscheid mogen maken tussen ingezetenen en niet-ingezetenen, wordt voorgesteld deze mogelijkheid in de wet op te nemen.

Uitgangspunten bij de vaststelling van de hoogte van de tarieven voor reisdocumenten zijn de handelingen die moeten worden verricht op grond van de wet- en regelgeving en de kostendekkendheid. Dat geldt zowel voor de rijksoverheid als voor de gemeenten. Als gevolg hiervan moeten gemeenten, die reisdocumenten verstrekken aan niet-ingezetenen, een hoger tarief kunnen vaststellen indien de aan de handelingen verbonden kosten niet gedekt kunnen worden uit het bestaande tarief dat voor de ingezetenen geldt. Door middel van een wijziging van artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet wordt het mogelijk gemaakt dat de gemeenten die reisdocumenten verstrekken aan personen die geen ingezetene zijn een afwijkend tarief heffen. De hoogte van het tarief dat gemeenten kunnen heffen zal, evenals voor ingezetenen is gebeurd, in het Besluit paspoortgelden aan een maximum worden gebonden, dat in dit geval wordt vastgesteld op het niveau van het recht dat een burger verschuldigd is indien hij het reisdocument bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland zou aanvragen. De gemeente verricht immers bij verstrekking van een reisdocument aan een niet-ingezetene dezelfde handelingen als de vertegenwoordiging.

4. Adviezen¹

Het voorstel van rijkswet is voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Cbp, VNG en NVVB hebben positief gereageerd ten aanzien van het voorstel van rijkswet.

De NVVB heeft enkele opmerkingen gemaakt over de wijziging van artikel 7. Zij verzoekt in de eerste plaats om een onderbouwing voor de differentiatiemogelijkheid in de gemeentelijke rechten naar gelang van de leeftijd van de aanvrager. De NVVB gaat er daarbij echter kennelijk aan voorbij dat dit een reeds bestaande differentiatiemogelijkheid betreft.

De NVVB spreekt voorts de wens uit dat er voor gemeenten een differentiatiemogelijkheid wordt opgenomen voor het dienstverleningsniveau dat gemeenten willen bieden. Dit mede in het perspectief van de voorgenomen invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening. Aan dit verzoek wordt in dit wetsvoorstel niet tegemoet gekomen. Zoals hiervoor vermeld zijn de uitgangspunten voor de vaststelling van de hoogte van de tarieven de handelingen die moeten worden verricht op grond van de wet- en regelgeving en de kostendekkendheid. In een zogenaamd bandbreedte onderzoek wordt dit uitgemeten. Vervolgens wordt, met inachtneming van de resultaten van dit onderzoek, vastgesteld welk tarief ten hoogste van de burger mag worden geheven. Dit maximumtarief geldt voor het gehele land, ongeacht bij welke gemeente de burger zijn aanvraag indient. Er bestaat in het licht van het voorgaande geen aanleiding hiervoor in artikel 7 een nadere voorziening te treffen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten