



Circulaire signaleringsprocedure Paspoortwet bij vermoeden van misbruik met reisdocumenten

Doelstelling: Verzoek om medewerking

Juridische grondslag: de Paspoortwet

Relaties met andere circulaire: Vervangt de circulaire van 01-05-2011 over hetzelfde onderwerp

Ingangsdatum: 6 september 2016

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directoraat-generaal Bestuur en Wonen

Directie Democratie en Burgerschap

Contactpersoon: Contactcentrum Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)

Telefoonnummer: 088-900 1000

Email: info@rvig.nl

Datum: 12 augustus 2016

Kenmerk: 2016-0000183235

1. Inleiding

Deze circulaire heeft tot doel uw medewerking te vragen om reisdocumenten van personen die het vertrouwen in het reisdocument schaden ex artikel 24, onder b, van de Paspoortwet te kunnen weigeren dan wel vervallen te verklaren. Dit gebeurt door opname van de persoonsgegevens van betrokkene in het Register paspoortsignalerings (hierna RPS). De directe aanleiding voor de aanpassing van deze circulaire is de aangepaste Paspoortwet (2014) en de invoering van de Wet basisregistratie personen. Het belang van een correcte uitvoering van deze circulaire is evident. Daarmee levert u, als uitgevende autoriteit, niet alleen een onmisbare bijdrage aan de bestrijding van misbruik van en met reisdocumenten, maar draagt u eveneens actief bij aan het voorkomen van identiteitsfraude in het algemeen.

Onderhavige circulaire begint met criteria voor signalering op grond van artikel 24, onder b, van de Paspoortwet. Vervolgens wordt ingegaan op de signaleringsprocedures en hoe te handelen in geval van weigering of vervallenverklaring van een reisdocument als er al sprake is van een bestaande signalering. In overeenstemming met de Paspoortwet omvat het begrip reisdocumenten zowel de Nederlandse paspoorten alsmede de Nederlandse identiteitskaart (hierna: NIK).¹

2. Wanneer gaat u over tot signalering?

Opname in het RPS op grond van artikel 24, onder b, van de Paspoortwet is alleen mogelijk als er sprake is van een gegrond vermoeden dat:

- handelingen zijn verricht of zullen worden verricht die het vertrouwen in reisdocumenten schaden of zullen schaden of;
- opzettelijk een ander in de gelegenheid is gesteld of zal worden gesteld om met of met betrekking tot reisdocumenten dergelijke handelingen te verrichten.

Hierna zal korthedshalve steeds worden gesproken over een gegrond vermoeden van misbruik van of met reisdocumenten.

Hieronder volgen een aantal gedragingen, die op zichzelf of in combinatie met elkaar, kunnen leiden tot een gegrond vermoeden van misbruik van of met reisdocumenten. Deze opsomming is in lijn met de jurisprudentie van de bestuursrechter, in het bijzonder met de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State van 6 juni 2007 (zaaknummer 200606713/1). De opsomming moet echter gezien worden als een hulpmiddel en is nadrukkelijk niet uitputtend te noemen. In de praktijk kunnen zich nog andere situaties voordoen, die op een gegrond vermoeden van misbruik met of met betrekking tot reisdocumenten kunnen duiden.

¹ Hoewel de NIK in de Paspoortwet niet langer formeel als reisdocument is opgenomen, is hetgeen bij of krachtens die wet is bepaald ten aanzien van reisdocumenten van overeenkomstige toepassing op de NIK tenzij anders is bepaald (zie artikel 2, tweede lid, Paspoortwet). Dit geldt dus ook voor het begrip 'reisdocument' in artikel 24, onder b, van de Paspoortwet.



A. Meervoudige vermissing van reisdocumenten

Bij aanvraag van een reisdocument controleert u altijd of de aanvrager al eerder één of meerdere reisdocumenten als vermist heeft opgegeven. U gaat dit na in de basisregistratie personen (hierna: BRP).

U signaleert in de volgende gevallen:

1. De aanvrager heeft 3 keer binnen 5 jaar een reisdocument als vermist opgegeven, zonder dat daarvoor een plausibele reden is gegeven.
2. De aanvrager heeft weliswaar minder dan 3 keer binnen 5 jaar een reisdocument als vermist opgegeven, maar spreekt zichzelf tegen bij doorvragen op de door hem afgelegde verklaringen van vermissing bij uitgevende instanties of in de processen-verbaal van vermissing, opgemaakt door de politie.²
3. De aanvrager heeft weliswaar minder dan 3 keer binnen 5 jaar een reisdocument als vermist opgegeven, maar in combinatie met één of meer andere handelingen, hierna vermeld onder B, C en D, ontstaat toch een gegrond vermoeden van misbruik.
4. De aanvrager heeft weliswaar steeds plausibele redenen opgegeven als beroving of diefstal – de omstandigheden waaronder de beroving of diefstal hebben plaatsgevonden bepalen of er sprake is van een plausibele reden –, maar het aantal vermissingen is zodanig hoog dat toch twijfel gaat rijzen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat door de houder valse vermissingen zijn opgegeven. U wordt geadviseerd in dergelijke gevallen contact op te nemen met de politie.

Hoe stelt u meervoudige vermissing vast:

- a. Bij aanvraag van een reisdocument controleert u altijd of de aanvrager al eerder reisdocumenten als vermist heeft opgegeven. Gemeenten doen dit aan de hand van de BRP. Andere autoriteiten kunnen gebruik maken van het basisregister reisdocumenten via de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (hierna: RvIG). Indien het een eerste inschrijving of een hervestiging vanuit het buitenland betreft, moet ook de gemeente het basisregister reisdocumenten raadplegen. Het is immers mogelijk dat in dit register vermiste reisdocumenten van deze persoon voorkomen, die (nog) niet in de basisregistratie personen zijn vermeld;
- b. Alle vermissingen tellen mee (zowel die van een Nederlandse paspoort, NIK als van overige Nederlandse reisdocumenten);
- c. Het gelijktijdig vermisen van meerdere reisdocumenten geldt als één vermissing;
- d. De periode van vijf jaar wordt vastgesteld aan de hand van de datum van dagtekening van de laatste verklaring van vermissing, afgelegd door de houder bij de uitgevende instantie. Gerekend vanaf die datum moet worden nagegaan hoe vaak de betrokken persoon in de daaraan voorafgaande vijf jaar een reisdocument als vermist heeft opgegeven.

B. Opzettelijke beschadiging van reisdocumenten

Het komt regelmatig voor dat reisdocumenten worden ingeleverd die kennelijk opzettelijk zijn beschadigd. Het gaat dan om reisdocumenten, waarin visumbladzijden ontbreken of die duidelijk zijn gewassen, waardoor visa en in- of uitreisstempels onleesbaar zijn geworden. Zeker indien dit vaker voorgekomen is, kan dit er op wijzen dat de houder kennelijk doelbewust zijn reisgedrag wil verhullen. Het vermoeden van opzettelijke beschadiging is moeilijker te onderbouwen dan meervoudige vermissing. Daarom is het belangrijk dat u zoveel mogelijk omstandigheden aanvoert die kunnen onderbouwen dat de houder belang heeft bij de beschadiging(en). Het (veelvuldig) vroegtijdig inleveren van beschadigde reisdocumenten is hiervoor een aanwijzing, zeker als dit gebeurt in combinatie met de aangifte(s) van één of meer vermissingen. Om het vermoeden van misbruik mede te kunnen onderbouwen is een technisch onderzoeksrapport over de beschadigingen van groot belang. Daarmee kan namelijk worden aangetoond dat de beschadigingen (kennelijk) opzettelijk zijn aangebracht.

C. Gelegenheidsverschaffing; misbruik door derden

Opname in het RPS is ook mogelijk als de houder opzettelijk een ander of anderen in de gelegenheid heeft gesteld handelingen te verrichten die het vertrouwen in het document schaden, zoals het verkopen, verhuren, in onderpand geven of uitlenen van zijn, of een, reisdocument. Tot deze categorie gedragingen behoort ook het op een zodanige onzorgvuldige manier achterlaten van, of omgaan met, reisdocumenten dat anderen hiervan zonder noemenswaardige moeite misbruik kunnen maken. Dit leidt tot de conclusie dat willens en wetens het risico van misbruik is genomen, met alle mogelijke ongewenste gevolgen.

² In het geval u meedoet aan de proeftuin vermissing reisdocumenten, dan beschikt u alleen over de eigen verklaring van de aanvrager. Bij de Tweede Kamer ligt er momenteel een wetsvoorstel waarbij de verplichte aangifte van vermissing bij de politie komt te vervallen.



D. Andere handelingen die op misbruik met reisdocumenten kunnen wijzen

- het vervalsen van één of meer reisdocumenten;
- het eigenhandig aanbrengen van aantekeningen in een reisdocument;
- het zich op andermans identiteit laten verstrekken van een reisdocument;
- het kopen, huren, in onderpand nemen of lenen van een reisdocument van een ander;
- het misbruiken of gebruiken van een reisdocument bij frauduleuze handelingen (bijvoorbeeld lening afsluiten op naam van een ander, werken onder valse naam, fraude met het BSN of gebruik van het reisdocument bij andere criminele zaken);
- het misbruiken of gebruiken van het reisdocument van een minderjarige ten behoeve van kindersmokkel of een poging daartoe;
- het doen van valse aangifte c.q. het afleggen van valse verklaringen bij vermissing van een reisdocument;
- het eerder als vermist opgegeven reisdocument wordt (doelbewust) door de houder zelf gebruikt;
- meerdere malen melding doen van mogelijke identiteitsfraude waardoor het reisdocument van rechtswege vervalt en een nieuwe reisdocument aangevraagd wordt;
- het vroegtijdig inleveren van het paspoort, om bijvoorbeeld het reisverleden te verbergen, waarbij vastgesteld kan worden dat er reisstempels en/of visa in staan.

3. Signaleringsprocedure

Op grond van artikel 24, onder b, van de Paspoortwet kan een verzoek tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument worden gedaan door de minister (BZK) of door instanties die zijn belast met de uitvoering van de Paspoortwet.

U kunt twee verschillende procedures volgen om personalia te laten opnemen in het RPS op grond van artikel 24, onder b, van de Paspoortwet:

- U kunt de minister informeren. Als deze na bestudering van het dossier concludeert dat er een gegronde vermoeden van misbruik bestaat, dan gaat hij over tot opname van de personalia in het RPS. De minister kan bij mogelijke onduidelijkheden een aanvullend onderzoek verzoeken;
- U kunt zelf als signalerende autoriteit optreden. Ook dan richt u zich tot de minister, die slechts een marginale toets uitvoert. Daarna zal hij tot registratie van de personalia in het RPS overgaan.³

Voor beide procedures zijn formulieren beschikbaar, welke te vinden zijn op de website van RvIG (www.rvig.nl).

De eerste optie, waarbij de minister signaleert, heeft de voorkeur. U hoeft dan niet elke 2 jaar opnieuw een onderbouwd signaleringsverzoek te doen. Kiest u voor zelf signaleren dan vervalt de signalering na een tijdsverloop van 2 jaar van rechtswege, tenzij u zelf een nieuw verzoek indient. Tevens bent u verantwoordelijk voor het signaleringsdossier. Dit is het dossier dat u dient op te maken en te houden om het gegronde vermoeden van misbruik te kunnen onderbouwen. Een ander gevolg is dat u als signalerende autoriteit gevraagd kan worden te adviseren over de uitreiking van een reisdocument aan een persoon die wellicht niet meer in uw gemeente staat ingeschreven.⁴

4. Signalering van een persoon tussen het moment van aanvraag en uitreiking van een reisdocument

De praktijk leert dat het moment van constatering van misbruik, meervoudige vermissing, onzorgvuldig omgaan of fraudeleus handelen met Nederlandse reisdocumenten samenvalt met het moment dat er een nieuw reisdocument wordt aangevraagd. In dat geval gaat u direct over tot het verstrekken van informatie aan de minister (of u kiest ervoor zelf een signaleringsverzoek in te dienen, zie voornoemde tweede optie). In de tussentijd houdt u de beslissing op de aanvraag aan.⁵ Als de aanvrager een NIK aanvraagt, kan deze niet worden geweigerd op grond van de signalering in het RPS. U moet de NIK dus verstrekken. Desondanks informeert u wederom direct de minister of dient u direct een signaleringsverzoek in, zodat in elk geval een eventueel paspoort van de aanvrager vervallen kan worden verklaard, dan wel aan hem geen paspoort kan worden verstrekt.

Indien u bericht ontvangt over de opneming van personalia in het RPS als het document al is aangemaakt maar nog niet is uitgereikt, reikt u het document niet uit, maar volgt u de procedure tot vervallenverklaring van het reisdocument.

³ Dit geldt niet voor de Caribische landen, omdat het hier een gemandateerde bevoegdheid betreft. De uitgevende autoriteit dient zijn verzoek altijd in bij het Kabinet van de Gouverneur.

⁴ Een NIK kan niet worden geweigerd of vervallen worden verklaard.

⁵ U heeft daarvoor in beginsel vier weken de tijd. Deze termijn kan in bijzondere gevallen met vier weken worden verlengd (artikel 41, tweede lid, van de Paspoortwet). Indien binnen die periode de betrokken persoon in het RPS wordt opgenomen, gaat de procedure tot weigering lopen en geldt de termijn van vier weken niet meer en kan een paspoort geweigerd worden (artikel 41, eerste lid, van de Paspoortwet).



5. Signalering en handhaving

De vermelding van een persoon in het RPS vervalt van rechtswege na twee jaar. U moet daarom elke twee jaar opnieuw een signaleringsverzoek indienen wanneer u zelf als signalerende autoriteit bent opgetreden en het gegronde vermoeden van misbruik nog steeds bestaat. Indien de gronden voor het opnemen van een persoon in het RPS binnen de termijn van twee jaar vervallen zijn, dient u hier de minister direct van op de hoogte te stellen. De minister zal de gegevens dan uit het RPS verwijderen. Heeft u de minister alleen geïnformeerd en is hij overgegaan tot opname van personalia in het register, dan is hij verantwoordelijk voor deze procedure.

Zolang een persoon in het RPS is opgenomen moet u de minister op de hoogte houden van alle relevante ontwikkelingen en alle daartoe behorende bescheiden toesturen. Op grond van de meest recente informatie kan de minister bepalen of het gegronde vermoeden voor signalering nog aanwezig is.

6. Hoe te handelen als aanvrager is vermeld in het RPS

Aanvraag nieuw reisdocument

Bij iedere aanvraag voor een reisdocument⁶ gaat u na of de aanvrager is vermeld in het RPS. Indien hiervan sprake is, dan onderneemt u de volgende stappen:

- U neemt de aanvraag in behandeling en vraagt bij RvIG nadere gegevens op over de signalering om na te kunnen gaan of de gronden voor signalering nog bestaan.
- Als de gronden voor signalering nog bestaan, stelt u de aanvrager schriftelijk in kennis van het voornemen tot weigering van het aangevraagde reisdocument en geeft u daarbij de aanvrager de mogelijkheid om de definitieve beslissing tot weigering aan te houden. Voordat een dergelijke beslissing mag worden genomen dient u de aanvrager in de gelegenheid te stellen om in overeenstemming te komen met de signalerende autoriteit.⁷ Dit zal in de meeste gevallen de minister van BZK zijn, maar kan ook een andere autoriteit zijn. U verwijst voor de overeenstemmingsprocedure de aanvrager door naar de juiste instantie.

De overeenstemmingsprocedure kan leiden tot intrekking van de signalering, omdat daarvoor geen of onvoldoende gronden meer blijken te bestaan. Ook kan de overeenstemmingsprocedure ertoe leiden dat er geen overeenstemming wordt bereikt en u dus wordt geadviseerd om het aangevraagde paspoort te weigeren. Het is echter ook mogelijk dat de gronden weliswaar gehandhaafd blijven, maar met de aanvrager wordt overeengekomen dat hij een reisdocument krijgt waarvan de geldigheidsduur en/of de territorialiteit wordt beperkt.

De signalerende autoriteit, in de meeste gevallen is dit de minister van BZK, informeert u over de uitkomst van de overeenstemmingsprocedure.

Bij het nemen van de beslissing tot weigering van een reisdocument kunt u op grond van artikel 20 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, desgewenst eventuele justitiële en strafvorderlijke gegevens van de aanvrager opvragen.

Welke beslissing u ook neemt, u doet hiervan onverwijld mededeling aan de minister.⁸ De minister zorgt voor opname van die mededeling in het RPS.

Vervallenverklaring en inhouding

Wordt bij de aanvraag van een reisdocument geconstateerd dat de aanvrager voorkomt in het RPS, dan wordt het oude reisdocument direct ingehouden.⁹ Vervolgens worden de hiervoor beschreven procedures in verband met weigering van het aangevraagde reisdocument gevolgd.

Als er geen sprake is van een nieuwe aanvraag van een reisdocument, maar de aanvrager wel is opgenomen in het RPS wordt het reisdocument dat in het bezit is van de gesignaleerde houder ingehouden. Tot inhouding van een reisdocument zijn de volgende instanties bevoegd:

- de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag voor reisdocumenten (de burgemeesters, de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba, de gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, de minister van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke Marechaussee);

⁶ Dit geldt niet bij een aanvraag voor een NIK, omdat deze niet kan worden geweigerd.

⁷ De betrokken persoon krijgt twee weken de tijd om te besluiten of hij van deze procedure gebruik wenst te maken. Doet hij dat, dan wordt de beslissing gedurende acht weken aangehouden. Dit moet u betrokkene wel schriftelijk mededelen.

⁸ Middels het daarvoor bestemde C6 formulier.

⁹ Dit geldt niet voor een NIK, omdat deze niet vervallen kan worden verklaard.



- de autoriteiten die belast zijn met de grensbewaking, de politie en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen.

De autoriteit die het reisdocument van de gesignaleerde heeft ingehouden, maar niet bevoegd is tot vervallenverklaring, stuurt het document door aan de autoriteit die daartoe bevoegd is. Dit is de burgemeester van de gemeente waar de gesignaleerde als ingezetene in de BRP is ingeschreven of de burgemeester van de gemeente Den Haag indien het een niet-ingezetene betreft.¹⁰ De tot vervallenverklaring bevoegde autoriteit volgt dezelfde procedures die hiervoor zijn beschreven, in het geval van een aanvraag voor een nieuw reisdocument door een gesignaleerde persoon die wordt geweigerd.¹¹

Uitkomsten overeenstemmingsprocedure

1. Er is overeenstemming:
 - a. U verstrekt alsnog het aangevraagde reisdocument (al dan niet met beperkingen);
 - b. U geeft het ingehouden reisdocument terug.
2. Er is geen overeenstemming:
 - a. U weigert het aangevraagde reisdocument of
 - b. U verklaart het ingehouden reisdocument vervallen, tenzij u van mening bent dat betrokkene door de weigering of vervallenverklaring onevenredig wordt benadeeld.

Het kan ook zo zijn dat betrokkene geen gebruik maakt van de mogelijkheid om in overeenstemming (zoals bedoeld in artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet) te treden met de signalerende instantie. Indien u binnen 2 weken na bekendmaking van het voorgenomen besluit tot weigering van het aangevraagd reisdocument of vervallen verklaring van het ingehouden reisdocument geen verzoek tot aanhouding van het definitieve besluit heeft ontvangen van betrokkene dan treedt u in overleg met de signalerende instantie. Deze voorziet u van een advies. U beslist vervolgens zelf het aangevraagde reisdocument te verstrekken (al dan niet met beperkende voorwaarden) of dit terug te geven. Hierbij neemt u in overweging of door een weigering of vervallenverklaring betrokkene onevenredig wordt benadeeld.

7. Modelformulieren en werkinstructie

Ten behoeve van de signaleringsprocedure zijn een aantal modelformulieren beschikbaar op de website van RvIG (www.rvig.nl). Ten aanzien van het signaleringsformulier is het belangrijk dat u dit volledig invult en een uitgebreide onderbouwing geeft van uw vermoeden van misbruik. Dit doet u door het opstellen van een signaleringsdossier. Indien u de minister wilt laten optreden als signalerende instantie, dient u alle bijlagen mee te sturen.

Een goed gedocumenteerd signaleringsdossier bestaat onder meer uit:

- een volledig ingevuld formulier informatieverstrekking of verzoekformulier;
- een uitgebreide motivatie van het gegronde vermoeden van misbruik met of met betrekking tot reisdocumenten;
- overzicht van vermiste, vroegtijdig ingeleverde¹² en/of ingehouden reisdocumenten;
- aanvraagformulieren van de vermiste, vroegtijdig ingeleverde en/of ingehouden reisdocumenten;
- verklaringen van vermissing of diefstal afgelegd bij de gemeente;
- processen-verbaal van vermissing of diefstal opgesteld door de politie¹³;
- processen-verbaal van aangifte van gepleegde onregelmatigheid met het reisdocument dat strafbaar is op grond van het Wetboek van Strafrecht;
- een technisch rapport bij beschadigingen van en aan het reisdocument;
- kopieën van visumpagina's met reisstempels indien het reisdocument voortijdig is ingeleverd en niet is beschadigd;
- verklaringen van mogelijke identiteitsfraude met reisdocumenten;
- Overige relevante informatie ter onderbouwing van het gegronde vermoeden van misbruik.

Voorts zijn er handzame werkinstructies beschikbaar op de website van RvIG (www.rvig.nl), die de te nemen stappen voor en bij een signalering gedetailleerd omschrijven.

¹⁰ Artikel 62 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

¹¹ Dit betekent: opvragen nadere gegevens bij de RvIG, de mogelijkheid om tot overeenstemming te komen met de signalerende autoriteit, het eventueel opvragen van justitiële en strafvorderlijke gegevens en het onverwijld informeren van de minister van BZK over de genomen beslissing om het ingehouden reisdocument hetzij vervallen te verklaren, hetzij aan de houder terug te geven.

¹² Hiermee wordt bedoeld: Reisdocumenten die (ruim) voor het einde van de geldigheidsdatum worden ingeleverd.

¹³ In het geval u meedoet aan de proeftuin vermissing reisdocumenten, dan beschikt u alleen over de eigen verklaring van de aanvrager. Bij de Tweede Kamer ligt er momenteel een wetsvoorstel waarbij de verplichte aangifte van vermissing bij de politie komt te vervallen.



8. Nadere informatie

U kunt met nadere vragen over deze circulaire contact opnemen met het contactcentrum van RvIG, te bereiken op telefoonnummer 088-900 1000. Vorenstaande informatie is tevens beschikbaar op de website van RvIG (www.rvig.nl).

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
S.A. Blok*