



Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 februari 2017, nr. 2017-00000355, houdende wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 in verband met het opnemen in het basisregister reisdocumenten van buiten het Koninkrijk aan een derde overgedragen reisdocumenten door houders die reeds op grond van de Paspoortwet zijn gesignaleerd vanwege een bedreiging voor de veiligheid

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Gelet op artikel 59 in samenhang met artikel 65, derde lid, van de Paspoortwet;

Besluit:

ARTIKEL I

Na artikel 61 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 61a

1. De Minister die het aangaat kan een reisdocument als vermist opgeven bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met het oog op de vermelding daarvan in het basisregister reisdocumenten, indien:
 - a. de houder van het reisdocument is opgenomen in het register paspoortsignaleringen op de grond van artikel 23 van de wet, en
 - b. de Minister die het aangaat het gegronde vermoeden heeft dat de houder de feitelijke beschikking over zijn reisdocument buiten het Koninkrijk heeft overgedragen aan een derde, anders dan door of ten behoeve van handelingen van een daartoe bevoegde autoriteit.
2. De Minister die het aangaat geeft het reisdocument als vermist op met gebruikmaking van het daartoe door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar gestelde formulier.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk*



TOELICHTING

1. Aanleiding

Uit het rapport *'Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld'* van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst uit 2016¹ blijkt dat personen die zich aansluiten bij de terroristische organisatie Islamitische Staat (ISIS) hun reisdocumenten inleveren bij de autoriteiten van ISIS. Het is voorstelbaar dat deze reisdocumenten vervolgens worden misbruikt door terroristen, bijvoorbeeld bij reisbewegingen richting Europa. Voor de nationale en internationale veiligheid is het van buitengewoon belang dat deze personen bij de Schengenbuitengrenzen worden gedetecteerd en, indien er een Europees Arrestatiebevel is uitgevaardigd, bij deze grenzen worden aangehouden. Met het oog daarop worden personen internationaal gesignaleerd, en is het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme mede daarom opgesteld. Omdat reisdocumenten een belangrijk middel zijn ter identificatie en detectie van personen en het vaststellen van identiteitsverwisseling, is het wenselijk dat ook deze reisdocumenten worden opgenomen in (inter)nationale signaleringsregisters. Daarom wordt met deze ministeriële regeling in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 een nieuwe grond opgenomen voor opname van reisdocumenten in het basisregister reisdocumenten (hierna: BR) en daarmee in de internationale signaleringsregisters.

Het BR heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Dit wordt gedaan door middel van het vastleggen van gegevens met betrekking tot vermiste, ontvreemde en bepaalde van rechtswege vervallen documenten en de verstrekking van die gegevens aan daartoe bevoegde autoriteiten en derden. Het BR wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: Minister van BZK) beheerd. Opname van documenten in het BR heeft ten gevolge dat deze gegevens onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: Minister van VenJ) worden opgenomen in de internationale signaleringsregisters.

2. Vermissing reisdocument en registratie signaleringsregisters

Inhoud regeling

Volgens de definitiebepaling van artikel 1, onder j, van de Paspoortwet worden reisdocumenten als vermist aangemerkt als de houder niet meer de feitelijke beschikking heeft over een op zijn naam gesteld reisdocument, anders dan door of ten behoeve van handelingen van een daartoe bevoegde autoriteit. In artikel 31 van de Paspoortwet en artikel 60 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 is neergelegd dat de houder van een reisdocument een eerder uitgereikt reisdocument als vermist kan opgeven. Met de onderhavige regeling wordt in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 bepaald dat ook 'de Minister die het aangaat' een vermissing van een reisdocument kan melden bij de Minister van BZK. Voor de melding van deze vermissing en daarmee de opname in het BR gelden twee criteria:

1. De persoon waarvan het reisdocument op zijn naam is gesteld is reeds opgenomen in het register paspoortsignaleringen (hierna: RPS) op de grond van artikel 23 van de Paspoortwet. Dat betekent dat het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.
2. Voorts is er een gegronde vermoeden bij de Minister die het aangaat dat de betrokken persoon de feitelijke beschikking van het reisdocument buiten het Koninkrijk heeft overgedragen aan een derde, niet zijnde een daartoe bevoegde autoriteit.

Ad 1. Er is gekozen voor de afbakening van personen die op grond van artikel 23 van de Paspoortwet in het RPS gesignaleerd zijn, omdat er ten aanzien van deze personen reeds een gegronde vermoeden bestaat dat zij buiten het Koninkrijk handelingen zullen verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid van (landen van) het Koninkrijk of bevriende mogendheden. Dit betreft derhalve een zwaarwegend criterium waardoor de bevoegdheid niet lichtvaardig kan worden toegepast. Het criterium omvat onder andere personen die reeds zijn uitgereisd en zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Bovendien wordt met dit criterium aangesloten bij de systematiek van de Paspoortwet.

Ad 2. Het criterium 'gegrond vermoeden dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk de feitelijke beschikking van het reisdocument heeft overgedragen aan een derde' is algemeen geformuleerd en

¹ Kamerstukken II 2015/2016, 27 925, nr. 569.



kan meerdere situaties omvatten. Een gegrond vermoeden kan bijvoorbeeld bestaan wanneer aannemelijk is dat iemand zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie waarvan bekend is dat de leden (gedwongen) hun reisdocumenten moeten afstaan aan de terroristische organisatie. Een gegrond vermoeden kan blijken uit algemene en persoonsgerichte onderzoeken.

Indien een persoon op de grond van artikel 23 van de Paspoortwet in het RPS is gesignaleerd, en het gegronde vermoeden bestaat dat betrokkene de feitelijke beschikking over zijn Nederlands reisdocument buiten het Koninkrijk heeft overgedragen aan een derde, kan niet worden afgewacht dat deze persoon zelf de vermissing van het reisdocument meldt. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat de betrokkene uit eigen beweging de melding van vermissing zal doen. Melding van vermissing dient echter zo snel mogelijk plaats te vinden omdat misbruik van het vermiste reisdocument ernstige gevolgen kan hebben voor de veiligheid van het Koninkrijk.

De bevoegdheid tot melding van de vermissing komt toe aan 'de Minister die het aangaat'. Gezien het veiligheidsaspect zal melding in de meeste gevallen geschieden door de Minister van VenJ. Het is echter niet uitgesloten dat ook een andere minister hier noodzaak toe ziet. Daarom is er niet voor gekozen de Minister van VenJ expliciet in de regeling te benoemen.

Opname vermist document in (inter)nationale systemen

Door opname van het vermiste reisdocument in het BR wordt misbruik met het vermiste reisdocument zoveel als mogelijk tegengegaan. De gegevens uit het BR worden namelijk via de Minister van VenJ uitgewisseld met het Schengen informatiesysteem II (hierna: SIS II). Het SIS II is een signaleringsregister van het Schengengebied. Op grond van artikel 38 van het SIS II Besluit² worden reisdocumenten die zijn gestolen, verduisterd, anderszins vermist of ongeldig gemaakt, ter inbeslagname opgenomen in het SIS II. Daarnaast vindt er een gegevensuitwisseling plaats tussen SIS II en Stolen and Lost Travel Documents systeem van Interpol (hierna: SLTD). In het SLTD worden gestolen of anderszins vermiste reisdocumenten opgenomen. Door de gegevensuitwisseling tussen nationale en internationale signaleringsregisters ontstaat de mogelijkheid tot detectie bij de controle bij grenspassages, ook buiten Nederland. Het SIS II en het SLTD kunnen ten aanzien van gesignaleerde reisdocumenten te allen tijde systematisch worden geraadpleegd door grensbewakers en opsporingsdiensten binnen Schengen respectievelijk wereldwijd.

Met het SIS II kan verder worden gecheckt of de betreffende persoon ongewenst vreemdeling is, gesignaleerd is vanwege criminele activiteiten of met het doel om betrokkene aan te houden. Bij het grensoverschrijdende verkeer aan de Schengenbuitengrenzen wordt eenieder aan controle onderworpen tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Bij deze controle kunnen de documentnummers (paspoort of identiteitskaart) worden gecontroleerd in het SISII en het SLTD. Daarnaast bestaat de verplichting om persoonsgegevens van niet EU-onderdanen systematisch te controleren in het SISII. Ten aanzien van EU-onderdanen geldt naar verwachting met ingang van dit voorjaar dat persoonsgegevens tevens systematisch kunnen worden gecontroleerd.

Door de mogelijkheid de vermiste documenten op te nemen in signaleringsregisters is de kans aanzienlijk groter dat betrokkene aan de grens wordt gedetecteerd dan in de situatie dat alleen sprake is van een persoonssignaleringsregister. Wanneer de reisdocumenten worden gecontroleerd, zal blijken dat deze ter inbeslagname zijn opgenomen in het SIS II en kunnen de documenten worden ingenomen. Betrokkene heeft dan geen beschikking meer over een reisdocument en zal de grens niet zonder meer mogen passeren. Indien er een Europees Arrestatiebevel is uitgevaardigd voor de betrokkene wordt de betrokkene bovendien aangehouden. De betrokkene is door de opname van het vermiste reisdocument in de BR niet beperkt in zijn recht om terug te keren naar zijn land van herkomst. De betrokkene heeft namelijk de mogelijkheid een laissez-passer aan te vragen voor terugkeer naar Nederland. Hiervoor is echter contact nodig met een Nederlandse ambassade of consulaat en een 'onopgemerkte' terugkeer wordt zoveel als mogelijk tegengegaan.

De melding van vermissing door de Minister wordt niet opgenomen in het basisregistratie personen (BRP). Dit heeft tot gevolg dat bij de aanvraag van een nieuw reisdocument de betrokkene ook zelf nog een verklaring van vermissing zal moeten afgeven. Hierdoor moet de betrokkene uitleggen onder welke omstandigheden het reisdocument is vermist, wat een extra controlekans mogelijk maakt.

² Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU2007, L205).



Relatie tot andere paspoortuitvoeringsregelgeving

Er is voor gekozen om de bevoegdheid om een vermissing te melden, op te nemen in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001. Dat laat onverlet dat deze (algemene) bevoegdheid geldt ten aanzien van alle verstrekte reisdocumenten als bedoeld in artikel 2 Paspoortwet, ongeacht of deze is verstrekt op grond van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (door de burgemeester of gezaghebber), de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 (door de Minister van Buitenlandse Zaken), de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen (door de Gouverneur) of de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001 (door de commandant). Omdat de terreurdreiging vooral voor (West) Europa geldt, is er voornamelijk niet voor gekozen om in de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen eenzelfde bevoegdheid toe te kennen aan de Minister die het aangaat van de betrokken landen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Met de term 'Minister die het aangaat' is aangesloten bij artikel 23 van de Paspoortwet. Het is doorgaans de Minister van VenJ die het verzoek doet om een houder van een reisdocument op grond van artikel 23 op te nemen in het RPS. Zoals hiervoor aangegeven, ligt het in de reden dat ook de melding van de vermissing door de Minister van VenJ wordt gedaan.

De melding van de vermissing van het desbetreffende reisdocument wordt gedaan aan de Minister van BZK, omdat deze minister verantwoordelijk is voor het BR en de opname van gegevens in dit register.

De zinsnede 'de feitelijke beschikking over zijn reisdocument buiten het Koninkrijk heeft overgedragen aan een derde' omvat zowel de situatie dat de betrokkene het reisdocument vrijwillig heeft overgedragen aan een derde, als de situatie dat de betrokkene hiertoe is gedwongen. In beide gevallen kan de Minister van VenJ een melding van vermissing doen, mits betrokkene reeds is gesignaleerd op de grond van artikel 23 van de Paspoortwet. Deze bevoegdheid staat los van de bevoegdheid van de betrokken persoon om zelf het document als vermist op te geven.

Middels een door de Minister van BZK beschikbaar gesteld formulier wordt de Minister van BZK ingelicht over de vermissing van een reisdocument door de betrokken Minister. Op grond van artikel 4a, derde lid, van de Paspoortwet neemt de Minister van BZK het vermiste reisdocument vervolgens op in het BR.

Artikel II

Met het oog op een mogelijke spoedige terugkeer van uitgereisde terroristen vanuit door terroristen beheerd gebied naar Nederland, is het gewenst dat deze ministeriële regeling zo spoedig mogelijk in werking treedt. Daarom bepaalt artikel II dat de ministeriële regeling de dag na de publicatie in het Staatscourant in werking treedt. Hiermee is afgeweken van de principes van vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van twee maanden (Ar. 174).

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk*