

Vergaderjaar 2015–2016

34 358 (R2065)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 13 november 2015 en het nader rapport d.d. 30 november 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 september 2015, no. 2015001668, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe voor personen die vanuit Nederland willen afreizen naar terroristische strijdgebieden het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart van rechtswege te laten vervallen wanneer hen een uitreisverbod is opgelegd. Deze maatregel wordt voorgesteld ter uitwerking van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert de wetgevingsprocedure voort te zetten, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Daarbij acht de Afdeling het nodig nader in te gaan op de afwijking van de reguliere procedure in de Paspoortwet en het voorstel zo nodig aan te passen. Tevens dient te worden verduidelijkt op welke wijze de vervangende identiteitskaart vorm kan worden gegeven op een zodanige wijze dat voor grensautoriteiten kenbaar is dat de houder daarvan het Schengen grondgebied niet mag verlaten.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 september 2015, nr. 2015001668, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2015, nr. W04.15.0337/I/K, bied ik U hierbij aan.

1. Samenhang met het uitreisverbod

De toelichting vermeldt dat de voorgestelde wijziging van de Paspoortwet noodzakelijk is vanwege de invoering van het uitreisverbod, teneinde de reisdocumenten van betrokkenen van rechtswege te laten vervallen.² Voorts vermeldt de toelichting dat het van rechtswege laten vervallen van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart enerzijds een versterking betekent van de effectiviteit van het uitreisverbod. Anderzijds dient de maatregel ertoe om te voorkomen dat verschillende instanties afzonderlijk van elkaar moeten oordelen over de noodzaak tot beperking van iemands bewegingsvrijheid. De beoordeling van de redenen die tot het vervallen van een reisdocument leiden, wordt gelegd bij de autoriteit die voor de desbetreffende beslissing het meest is aangewezen, namelijk de Minister van Veiligheid en Justitie, aldus de toelichting.

a. Verhouding uitreisverbod en Paspoortwet

De Afdeling merkt op dat, voor zover het voorstel erin voorziet dat een paspoort vervallen wordt verklaard, die mogelijkheid reeds bestaat op grond van het huidige artikel 23 van de Paspoortwet.³ In die zin kan een deel van de in dit voorstel voorziene maatregelen, namelijk voor zover het gaat om het vervallen van het paspoort, reeds worden toegepast op basis van de huidige Paspoortwet en zonder een noodzakelijke koppeling met de oplegging van een uitreisverbod. De Afdeling heeft begrip voor de in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel gegeven motivering van de keuze om de procedure van artikel 23 van de Paspoortwet niet naast de procedure van het uitreisverbod te laten doorlopen.⁴ Dat laat de vraag onverlet of een separaat uitreisverbod noodzakelijk is naast de mogelijkheid van vervallenverklaring van het paspoort en – zoals nu voorgesteld – van de Nederlandse identiteitskaart.

In dit verband wijst de Afdeling op het advies over het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.⁵ Ten aanzien van dat wetsvoorstel heeft de Afdeling opgemerkt dat niet wordt toegelicht waarom naast de bestaande mogelijkheid van artikel 23 van de Paspoortwet een uitreisverbod noodzakelijk is.

² Memorie van toelichting, paragraaf 3, onder verwijzing naar het voorstel van wet voor Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding).

³ Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kan weigering of vervallenverklaring van een paspoort geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien 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.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

⁵ Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 28 oktober 2015 (W03.15.0235).

b. Verhouding bestaande en voorgestelde procedure

De Afdeling merkt daarbij op dat bij de motivering voor het laten vervallen van reisdocumenten van rechtswege niet wordt ingegaan op de afwijking van deze procedure ten opzichte van de reguliere procedure voor het vervallen verklaren op grond van de Paspoortwet. Die voorziet in eerste instantie in de inhouding en het vervolgens vervallen verklaren van het paspoort na een daartoe ingerichte procedure.⁶ Alleen in bijzondere situaties laat de wet toe dat dit document van rechtswege vervalt. Het gaat daarbij om vastgestelde gronden waaraan geen afweging ten grondslag ligt.⁷

c. Rechtsbescherming en effectiviteit

Voorts merkt de Afdeling op dat in de voorgestelde automatische vervallenverklaring via het uitreisverbod de overeenstemmingsprocedure als bedoeld in artikel 44 van de Paspoortwet ontbreekt. In de toelichting wordt niet duidelijk aangegeven wat dit betekent voor de rechtsbescherming van de betrokkene ten opzichte van de bestaande procedure. Daarnaast wordt geen aandacht besteed aan de effectiviteit ten opzichte van de bestaande procedure op grond van de Paspoortwet, nu op grond van de bestaande procedure het reisdocument direct kan worden ingehouden. Na de vervallenverklaring moet het paspoort worden ingeleverd. De Afdeling leidt daaruit af dat de bestaande procedure wellicht een betere mogelijkheid biedt om de uitreis daadwerkelijk te beletten, omdat het paspoort in dat geval als gevolg van de inhouding doorgaans niet meer in het bezit is van de houder.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vorenstaande onderdelen en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Samenhang met het uitreisverbod

Het uitreisverbod is opgenomen in het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. De noodzaak van een uitreisverbod heeft de Afdeling tevens aan de orde gesteld bij haar advies over dat wetsvoorstel.⁸ Voor een reactie daarop wordt verwezen naar het nader rapport inzake dat wetsvoorstel.

Een uitreisverbod kan worden opgelegd door de Minister van Veiligheid en Justitie en leidt er toe dat de reisdocumenten van betrokkene van rechtswege vervallen. Deze maatregel verschilt met betrekking tot de rechtsbescherming van de reguliere procedure in de Paspoortwet voor het vervallen verklaren van reisdocumenten. De reguliere procedure zou inhouden dat de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoekt om een persoon op te

⁶ Op grond van artikel 23 kan de Minister die het aangaat (in deze gevallen zal dat doorgaans de Minister van Veiligheid en Justitie zijn) een verzoek tot vervallen verklaring van het paspoort doen aan de Minister van Binnenlandse Zaken (artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet). Deze deelt de bevoegde autoriteiten mee dat het paspoort moet worden ingehouden (artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet). De burgemeester dient na ontvangst van het ingehouden reisdocument na te gaan of de gronden tot vervallen verklaring nog bestaan (artikel 44, tweede lid, van de Paspoortwet).

⁷ Onder meer bij verlies van de Nederlandse nationaliteit, wijziging van persoonsgegevens en wanneer is vastgesteld dat bij de aanvraag gebruik is gemaakt van onjuiste gegevens (zie artikel 47 van de Paspoortwet). Voor de andere gronden geldt dat eerst een paspoort kan worden ingehouden, gevolgd door een overeenstemmingsprocedure die voorafgaat aan de vervallenverklaring, op grond van artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet.

⁸ Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 28 oktober 2015 (W03.15.0235/II).

nemen in het Register paspoortsignaleringen (RPS). Op grond daarvan kan het reisdocument worden ingehouden door bijvoorbeeld de Nederlandse politie of grensbewaking. Eerst daarna kan de paspoortuitgevende autoriteit de procedure starten voor vervallen verklaren van het reisdocument waarbij voorafgaand aan een bezwaar- en beroepsprocedure eerst nog een overeenstemmingsprocedure is ingericht zoals de Afdeling terecht opmerkt.⁹

Bij het uitreisverbod is ervoor gekozen om het reisdocument van rechtswege te laten vervallen in plaats van de reguliere procedure te volgen. Ten eerste wordt hiermee voorkomen dat twee aparte procedures moeten worden doorlopen om de uitreis van betrokkene te bemoeilijken. Zou daar niet voor zijn gekozen in dit voorstel dan zouden verschillende bestuursorganen moeten oordelen over verschillende maatregelen die zijn gebaseerd op dezelfde feiten en hetzelfde doel dienen. Het is onzeker of de besluiten eensluidend zijn of eensluidend zijn gemotiveerd, en bovendien kan tegen beide besluiten een aparte beroepsprocedure worden ingezet. Immers, de Minister van Veiligheid en Justitie legt een uitreisverbod op en daarnaast zou dan door de paspoortuitgevende autoriteit het formele besluit moeten worden genomen om het paspoort van betrokkene vervallen te verklaren. Gezien de aard van de omstandigheden die leiden tot een uitreisverbod en de bijbehorende motiveringsplicht acht de regering bovendien een overeenstemmingsprocedure zoals voorgeschreven in de Paspoortwet niet opportuun omdat de kans dat deze tot een ander resultaat zal leiden nihil zal zijn en de procedure wel wordt verlengd. Nu bovendien het vervallen van het reisdocument van rechtswege voortvloeit uit het besluit tot het opleggen van een uitreisverbod, is de rechtsbescherming behorende bij dat besluit van toepassing. Hoofdstuk 6.2 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Ten tweede wordt met het van rechtswege vervallen van de reisdocumenten voorkomen dat betrokkene daarmee kan blijven reizen totdat het reisdocument feitelijk is ingenomen. Het uitreisverbod is daardoor, anders dan de Afdeling opwerpt, een betere mogelijkheid om de uitreis te beletten. Zodra het uitreisverbod is opgelegd, is het reisdocument (juridisch) onmiddellijk ongeldig, ook in die gevallen dat het niet mogelijk is het reisdocument feitelijk in te vorderen¹⁰. Het verval van rechtswege leidt er bovendien toe dat het reisdocument wordt opgenomen in het Basisregister reisdocumenten, het register van reisdocumenten die niet in omloop mogen zijn. De desbetreffende documentnummers worden vervolgens ook doorgegeven aan het Schengeninformatiesysteem (SIS-II) en het Stolen and Lost Travel Document System van Interpol. Deze laatstgenoemde twee registers kunnen door de grensbewaking in het Schengengebied alsook wereldwijd geraadpleegd worden. Hiermee wordt de kans dat betrokkene, ook als het niet gelukt is het document in te vorderen, toch het strijdgebied bereikt aanzienlijk verkleind. Immers, bij elke grensovergang kan worden geconstateerd dat het reisdocument van betrokkene niet geldig is zodat hij niet kan verder reizen. De memorie van toelichting is op vorenstaande onderdelen verduidelijkt.

2. Vervangende identiteitskaart

Het voorstel voorziet erin dat degene aan wie een uitreisverbod is opgelegd en die in verband daarmee geen Nederlands paspoort of Nederlandse identiteitskaart mag houden, een vervangende identiteitskaart wordt verstrekt voor identificatiedoeleinden en om het reizen binnen

⁹ Dit zal in de meeste gevallen de burgemeester zijn van de gemeente waar betrokkene met een adres in de basisregistratie personen staat ingeschreven.

¹⁰ De artikelen 56 en 62 Paspoortwet.

het Schengengrondgebied mogelijk te maken.¹¹ Daartoe stelt de regering voor om deze vervangende identiteitskaart zodanig vorm te geven dat voor grensbewakingsautoriteiten kenbaar is dat de houder ervan het Schengengrondgebied niet mag verlaten. De regering onderkent ook dat de vervangende identiteitskaart voor de houder een stigmatiserend effect kan hebben, reden waarom de vervangende identiteitskaart «in beperkte zin» wordt aangepast.¹²

De Afdeling merkt op dat ten behoeve van de waarborging van de effectiviteit van de vervangende identiteitskaart een zodanige vormgeving noodzakelijk is, dat voor alle grensbewakingsautoriteiten kenbaar is dat het een persoon betreft aan wie een verbod is opgelegd om het Schengengrondgebied te verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan het voornemen van de regering om de nadelige gevolgen van het stigmatiserend effect tot een aanvaardbaar minimum te beperken. In dat licht adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de regering aan deze twee uitgangspunten invulling zal geven.

2. Vervangende identiteitskaart

Gelet op de waarborgen die de Afdeling beschrijft, is de regering voornemens om voor het model van de vervangende identiteitskaart aan te sluiten bij het ontwerp van het reeds bestaand model, met dien verstande dat het ontwerp zich onderscheidt van een reguliere identiteitskaart door een (Engelstalige) tekst die er op wijst dat het document niet geldig is voor reizen buiten het Schengengebied en een visueel teken dat de aandacht trekt. De regering verwacht op deze wijze enerzijds de stigmatisering te beperken omdat het document oogt als een reguliere identiteitskaart, en anderzijds voor de grensbewaking voldoende duidelijk te maken dat het document niet gebruikt mag worden voor reizen buiten het Schengengebied. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerking is overgenomen doordat in artikel 17, tweede lid, nu het verblijf als criterium wordt gesteld. Daarmee wordt aangesloten op artikel 3 van de Tijdelijke wet maatregelen terrorismebestrijding.

Van de gelegenheid is gebruik enkele redactionele verbeteringen in de memorie van toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van 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 Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

Ik moge U, mede namens mijn ambtsgenoot van Veiligheid en 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 Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W04.15.0337/I

- Bij het voorgestelde artikel 17, tweede lid, in de toelichting nader omschrijven voor welke situaties deze bepaling bedoeld is en daarbij verduidelijken of het ook om verblijf anders dan wonen gaat.