

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 september 2016

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning bij voorliggend wetsvoorstel. Zij is de leden van de fracties van D66, PvdA en SGP erkentelijk voor de vragen die zij in dit verslag aan de regering voorleggen. In deze memorie van antwoord ga ik, mede namens mijn ambtsgenoot van Veiligheid en Justitie, graag op deze vragen in.

2. Samenhang met andere wetsvoorstellen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de grondslag aan het voorliggend wetsvoorstel vervalt indien het wetsvoorstel 34 359 inzake de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding niet wordt aangenomen. Tevens vragen deze leden of onderhavig wetsvoorstel een tijdelijk karakter heeft, nu de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding als een tijdelijke wet bedoeld is. In reactie daarop merkt de regering op dat zowel de inwerkingtreding als de duur van voorliggend wetsvoorstel is gekoppeld aan het wetsvoorstel inzake de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Dit is geregeld in artikel VII van voorliggend wetsvoorstel. Op grond van het eerste lid van dit artikel treedt het wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking als artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding inzake het uitreisverbod. Mocht het voorstel voor laatstgenoemde wet niet worden aangenomen, dan zal het voorliggende wetsvoorstel daarom niet in werking kunnen treden. Artikel VII, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel regelt voorts dat, als de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vijf jaar na haar inwerkingtreding vervalt, de bij dit wetsvoorstel gewijzigde bepalingen van de Paspoortwet weer worden teruggedraaid naar de tekst zoals die luidde voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

3. Noodzaak voor aanvullende maatregelen

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan rapporteren over ontwikkelingen ten aanzien van oplossingen voor het signaleren van potentiële uitreizigers. In de JBZ-raad van juni 2016 zijn alle lidstaten en de Europese instellingen akkoord gegaan met de *routekaart ter verbetering van informatie-uitwisseling en het gebruik van informatie inclusief oplossingen voor interoperabiliteit van datasystemen op JBZ-gebied (9368/1/16 REV 1)*.¹ De routekaart bevat concrete acties ter verbetering van de kwaliteit en bruikbaarheid van gegevens en van de Europese en internationale systemen voor, onder andere, politiediensten, openbare ministeries en diensten belast met grenscontrole. Het gaat hierbij vooral om gegevens die nodig zijn om (potentiële) uitreizigers te kunnen detecteren zoals namen en nummers van reisdocumenten. Voor het uitreisverbod is vooral relevant dat één van de acties uit de routekaart is dat er criteria worden geformuleerd voor het opvoeren van signaleringen van personen in het Schengen informatiesysteem (hierna: SIS II) in verband met terrorisme gerelateerde activiteiten en het delen van informatie over deze personen via Europol. Hiermee wordt meer duidelijkheid geboden voor de operationele medewerkers, zoals (grens-)politie, die gebruik maken van SIS-II. Deze acties zullen in 2016 nog worden doorgevoerd door de lidstaten. Met de routekaart is tevens afgesproken dat het SIS II moet worden aangepast zodat het mogelijk wordt om een persoon, naast de mogelijkheden voor onopvallende controle en opsporen/aanhouden, in het SIS II op te nemen zodat de persoon tijdelijk kan worden opgehouden of in voorlopige hechtenis kan worden geplaatst. Voorop staat dat de operationele uitkomst moet zijn dat een persoon daadwerkelijk tegengehouden kan worden. Hiertoe wordt begin 2017 een concreet voorstel voor de vormgeving in het SIS II verwacht.

Daarnaast is op 24 mei 2016 de EU PNR-richtlijn in werking getreden.² De PNR-richtlijn geeft een wettelijk kader voor het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens ten behoeve van het voorkomen, opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Luchtvaartmaatschappijen zullen worden verplicht de PNR-gegevens, die zij al in het kader van hun normale bedrijfsvoering hebben verzameld, te verstrekken aan een passagiersinformatie-eenheid (of *Passenger Information Unit* of PIU-NL). De lidstaten zijn verplicht de richtlijn binnen twee jaar te hebben geïmplementeerd. In de voorgenoemde routekaart zijn acties benoemd gericht op de implementatie van de PNR-Richtlijn. Om te zorgen dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de toekomstige Europese PIU's geborgd is, wordt de komende tijd in een Europese informele (operationele) werkgroep uitvoering gegeven aan deze acties.

Voorts vragen zowel de leden van de D66-fractie als de SGP-fractie naar de ontwikkelingen rond de mogelijkheid tot het voorkomen van uitreis van personen met een reisdocument van een tweede (niet-EU) nationaliteit. Ook vragen de leden van de SGP-fractie welke maatregelen de Nederlandse regering neemt als de JBZ-Raad niet gevoelig is voor de problematiek met betrekking tot een tweede paspoort. In het verlengde hiervan vragen de leden van deze fracties of personen die een uitreisverbod opgelegd hebben gekregen, worden gemeld aan de autoriteiten van het land van tweede nationaliteit. Voor het antwoord op deze vragen verwijst

¹ Zie ook Kamerstukken II 2015–2016, 27 925, nr. 595.

² Richtlijn voor het gebruik van passagiersgegevens voor de preventie, detectie, het onderzoek en vervolging van terroristische daden en zware criminaliteit (Europees PNR). PNR staat voor Passenger Name Records.

ik in de eerste plaats naar bovenstaande antwoorden op de vraag over de ontwikkelingen ten aanzien oplossingen voor het signaleren van potentiële uitreizigers. Voorts wordt opgemerkt dat in de huidige situatie de informatie van partners in de Contraterrorisme (CT)-keten zo veel als mogelijk met andere landen wordt gedeeld. Zo worden ook paspoortmaatregelen gemeld aan landen van de tweede nationaliteit, mits de mensenrechtensituatie in het betrokken land zich niet daartegen verzet. Bij deze informatie-uitwisseling wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de al bestaande instrumenten en kanalen. Het openbaar ministerie en de politie werken bij de aanpak van terroristische misdrijven nauw samen met internationale partners. In dit kader worden namen van uitreizigers gedeeld met diverse landen. De regering is voornemens om analoog hieraan ook de informatie over de opgelegde uitreisverboden te melden aan de autoriteiten van het land van tweede nationaliteit, met inachtneming van het nationale en internationaal recht.

De leden van de SGP-fractie vragen of men ook zorgt dat iedereen op de hoogte is van het feit dat betrokkene het desbetreffende paspoort niet meer mag hebben en dat ook alles wordt gedaan om te voorkomen dat deze persoon toch uit kan reizen.

Bij het opleggen van het uitreisverbod wordt betrokkene direct geïnformeerd over de verplichting om het Nederlandse paspoort en de Nederlandse identiteitskaart in te leveren. De bekendmaking van het uitreisverbod kan zowel door toezending als door uitreiking geschieden. In dat laatste geval kunnen de reisdocumenten van betrokkene direct ingehouden worden. Op grond van artikel 447b van het Wetboek van Strafrecht is het strafbaar wanneer betrokkene het reisdocument niet (tijdig) inlevert, en wordt deze gestraft met een geldboete van de tweede categorie.³ Daarnaast worden de documentnummers van deze reisdocumenten opgenomen in het Basisregister Reisdocumenten (hierna: BR), het SIS-II en de Stolen and Lost Travel Documents database (hierna: SLTD) van Interpol. De SLTD-database van Interpol kan wereldwijd door grensbewakers worden gecontroleerd en documenten die daarin zijn opgenomen worden door de grensbewakers ingehouden zodat betrokkene daarmee niet verder kan reizen. Bovendien wordt betrokkene opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen, dat wordt geraadpleegd door bijvoorbeeld de burgemeester of de Minister van Buitenlandse Zaken als betrokkene een Nederlands paspoort aanvraagt bij respectievelijk de gemeente of een buitenlandse post.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de mogelijkheden om in geval van dubbele paspoorten deze digitaal met elkaar te verbinden. Reisdocumenten kunnen worden opgenomen in het SIS II en het SLTD van Interpol wanneer deze gestolen, vermist of vervallen verklaard zijn. Het is voor Nederland niet mogelijk om een paspoort van een andere staat vervallen te verklaren of op te nemen in de voorgenoemde informatiesystemen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering met het uitreisverbod beoogt dat mensen in het hele Schengengebied vrij kunnen reizen en pas bij de buitengrens tegengehouden kunnen worden en, zo niet, welke juridische en praktische mogelijkheden er zijn om mensen gedurende de reis door het Schengengebied tegen te houden. De aan het woord zijnde leden vragen tevens waarom het uitreisverbod zich beperkt tot het Schengengebied in plaats van de landsgrenzen. Zij vragen naar de verschillen met de uitreisverboden in Frankrijk, Duitsland en België, en de consequenties van deze verschillen.

De regering antwoordt hierop dat het inderdaad de bedoeling is dat men vrij kan reizen in het hele Schengengebied. Het doel van het uitreisverbod

³ Per 1 januari 2016: maximaal € 4.100

is de bescherming van de nationale veiligheid, door te verhinderen dat personen uitreizen naar strijdgebieden die buiten Schengen liggen en zich daar aansluiten bij een terroristische organisatie. Dit betekent dat met het uitreisverbod onder meer niet kan worden gereisd naar Syrië en Irak waar momenteel de jihadistische strijdgebieden zijn. Een belangrijk argument om het uitreisverbod te laten gelden voor landen buiten het Schengen-gebied in plaats van landen buiten de eigen landsgrenzen is voorts de handhaafbaarheid. Met het Schengenverdrag is het de Schengenlanden niet meer toegestaan om structureel bij de eigen landsgrenzen grenscontroles uit te voeren. Deze controles vinden nu plaats aan de (Schengen) buitengrenzen. Daar kan via identiteitscontrole en raadpleging van de beschikbare databases (SIS II en SLTD) worden vastgesteld dat betrokkene het Schengengebied niet mag verlaten. Dit kan niet meer structureel bij de eigen landsgrenzen.

Een ander argument hangt samen met het feit dat het opleggen van een verbod om het Schengengebied te verlaten een beperking vormt van het recht het land te verlaten, de vrijheid van verkeer en mogelijk van het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven.⁴ De uitoefening van het recht het land te verlaten is niet onbegrensd. Een inperking van dit grondrecht is mogelijk mits daarvoor een afdoende rechtvaardiging voorhanden is en de maatregel proportioneel is. Het doel van het uitreisverbod, te weten de bescherming van de nationale veiligheid door te verhinderen dat personen uitreizen naar strijdgebieden, kan worden bereikt door personen te verbieden uit te reizen naar landen buiten Schengen. Dit is een minder ingrijpend en minder vergaand alternatief dan het verbod om personen te verbieden buiten Nederland te reizen. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding wordt ingegaan op de rechtvaardiging van de inperking van het grondrecht zich vrij te verplaatsen.⁵ Hoewel Frankrijk en Duitsland hebben gekozen voor een uitreisverbod voor hun eigen grondgebied, controleren ook zij, net als België, hun buitengrenzen niet systematisch. In België is geen uitreisverbod ingevoerd; wel kent België een paspoortmaatregel.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de mogelijkheden om het mobiele toezicht te intensiveren.

Mobiel toezicht veiligheid (MTV) stelt de Nederlandse overheid in staat om in de binnengrenszone een aantal fenomenen aan te pakken, bijvoorbeeld illegale migratie in het algemeen, mensensmokkel in het bijzonder en mensonterende incidenten (zoals de omgekomen vluchtelingen in vrachtwagens). Daarnaast kan MTV bijdragen aan het voorkomen van substantiële incidenten voor de openbare orde en nationale veiligheid in Nederland. MTV kan alleen worden uitgevoerd ten aanzien van inreizende personen. Sinds september 2015 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie al de mogelijkheid om bestaande controles in het MTV door de Koninklijke marechaussee tijdelijk te intensiveren. Een verdere intensivering is alleen mogelijk in de vorm van herinvoering van de grenscontroles aan de Schengenbinnengrenzen. Deze controles aan de binnengrenzen mogen, op basis van de Schengen Grenscode, op tijdelijke basis worden ingevoerd wanneer er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde of veiligheid. Op dit moment is er in Nederland geen sprake van een dergelijke acute dreiging en worden deze grenscontroles niet ingevoerd.

⁴ Deze rechten zijn respectievelijk met name beschermd in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet, artikel 12, tweede lid, van het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten en artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol van het EVRM, artikel 4, eerste lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 45, eerste lid van het EU Handvest van de Grondrechten, en artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het EU Handvest van de Grondrechten.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, pagina 23.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de procedures en het moment waarop een persoon een nieuw reisdocument kan aanvragen als zijn uitreisverbod is ingetrokken.

Onmiddellijk nadat een uitreisverbod is opgeheven, wordt betrokkene uit het Register Paspoortsignalering verwijderd en kan betrokkene weer een reguliere Nederlandse identiteitskaart of paspoort verstrekt krijgen. Hij dient daarvoor – conform de reguliere procedure – een aanvraag te doen bij zijn gemeente.

5. Rechtsbescherming

De leden van de fractie van D66 vragen waarom er bij het uitreisverbod wel een separate bezwaar- en beroepsmogelijkheid bestaat voor de weigering van de aanvraag van een nieuw reisdocument of een NIK, waar dat niet het geval is voor het vervallen van deze documenten.

Een bezwaar of beroep tegen de weigering om een reisdocument te verstrekken hoeft niet noodzakelijkerwijs betrekking te hebben op de gronden van het uitreisverbod, maar kan betrekking hebben op formele aspecten daarvan. Er kan bijvoorbeeld in geschil zijn of het uitreisverbod nog wel van kracht is, bijvoorbeeld als de duur ervan (maximaal 6 maanden) al is verlopen terwijl dit nog niet door de betreffende gemeente (correct) in de administratie is verwerkt. Voor dergelijke situaties is een bezwaar of beroepsmogelijkheid wenselijk tegen weigering om een reisdocument te verstrekken.

6. Consultatie

De vraag van de leden van de fractie van D66 of de regering daadwerkelijk voornemens is om gebruik te maken van de mogelijkheid om de vervallen reisdocumenten te laten inleveren met behulp van de politie wordt bevestigend beantwoord. De voorkeur gaat uit naar het ter stond laten inleveren, maar de meest succesvolle strategie die tot de inlevering van de vervallen reisdocumenten moet leiden, zal van geval tot geval moeten worden bepaald.

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