

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 april 2016

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 25 januari 2016 heeft vastgesteld. De leden van de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, D66, ChristenUnie en SGP hebben opmerkingen gemaakt. Graag beantwoord ik, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, de door hen gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA en ChristenUnie vragen naar de samenhang met het wetsvoorstel de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding¹ en in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel een zelfstandige betekenis heeft. De reden voor twee afzonderlijke wetsvoorstellen is van procedurele aard. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding betreft een gewoon wetsvoorstel in formele zin, terwijl onderhavig wetsvoorstel de wijziging van een Rijkswet betreft. Het is niet mogelijk om de Paspoortwet – zijnde een Rijkswet – bij een gewone wet in formele zin te wijzigen. Daarom is daarvoor een apart rijkswetsvoorstel ingediend. De leden zien het juist dat de wijziging van de Paspoortwet geen zelfstandige betekenis heeft omdat de daarin gestelde normen zijn verboden aan het uitreisverbod in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding heeft daarentegen wel een zelfstandige betekenis. De daarin opgenomen maatregelen, waaronder het uitreisverbod, kunnen op zichzelf worden

¹ Voorstel van wet houdende 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 inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Kamerstukken // 2015/16, 34 359, nr. 2).

toegepast. Onderhavig wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet is slechts bedoeld om de handhaving van het uitreisverbod te versterken, door de reisdocumenten van personen met een uitreisverbod van rechtswege te laten vervallen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de termijn tussen de presentatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme op 29 augustus 2014 en de indiening van het onderhavige wetsvoorstel.

Zoals in het voorgaande is toegelicht, is het onderhavige wetsvoorstel gekoppeld aan het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. De inhoudelijke verbondenheid komt ook tot uitdrukking in de gelijktijdige indiening. Het opstellen van een wetsvoorstel met potentieel ingrijpende bevoegdheden dient vanzelfsprekend met de nodige zorgvuldigheid te geschieden. Voor beide wetsvoorstellen geldt dat zij met voortvarendheid tot stand zijn gekomen en ingediend overeenkomstig de eerder aangekondigde planning.

2. Noodzaak voor aanvullende maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom wordt voorgesteld dat een uitreisverbod voor zes maanden kan worden opgelegd. Zij vragen ook welke termijnen andere landen hanteren, en welke voorwaarden er in die landen en Nederland zijn verbonden aan het terugkrijgen van het identiteitsbewijs.

Voor iedere bestuurlijke maatregel in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding geldt dat hij wordt opgelegd voor een door de Minister van Veiligheid en Justitie vast te stellen periode van ten hoogste zes maanden. De plicht tot het motiveren van het besluit tot oplegging van een uitreisverbod omvat uitdrukkelijk mede de duur ervan. Indien kan worden volstaan met een maatregel van kortere duur, dan dient dat ook te gebeuren. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, trekt de Minister van Veiligheid en Justitie het uitreisverbod gedurende de looptijd in. Aan de andere kant geldt dat de maatregel aan het einde van de looptijd van ten hoogste zes maanden telkens kan worden verlengd met wederom ten hoogste zes maanden. Voor deze verlenging gelden dezelfde motiveringsvereisten als voor de initiële oplegging van een uitreisverbod, met dien verstande dat in het kader van de toetsing van de proportionaliteit de totale looptijd van het uitreisverbod moet worden meegewogen. Aan het aantal verleningen is geen maximum verbonden. Met deze systematiek wordt verzekerd dat een uitreisverbod kan worden verlengd zolang aan het wettelijke criterium wordt voldaan, maar aan de andere kant gelet op het vrijheidsbeperkende karakter ervan ook niet langer duurt dan noodzakelijk en proportioneel is ter bescherming van de nationale veiligheid.

Duitsland, Frankrijk en België kennen reeds een vergelijkbaar uitreisverbod. In België kan de maatregel worden opgelegd wanneer er zeer ernstige aanwijzingen bestaan dat een persoon zich wenst te begeven naar een gebied waar terroristische groeperingen actief zijn en bij terugkeer een ernstige dreiging voor terroristische misdrijven zou ontstaan, of dat zij in het buitenland willen deelnemen aan terroristische misdrijven, en al dan niet willen terugkeren. In Frankrijk kan het uitreisverbod worden opgelegd wanneer een persoon naar het buitenland wil reizen om deel te nemen aan terroristische activiteiten, of wil reizen naar een gebied dat wordt beheerd door terroristen met mogelijke dreiging bij terugkeer. In Duitsland kan het paspoort, alsook de identiteitskaart, worden ingetrokken wanneer een uitreisverbod is opgelegd. Dat kan wanneer personen de veiligheid van de Bondsrepubliek in gevaar brengen doordat zij lid zijn van een terroristische organisatie, een terroristische organisatie ondersteunen, wederrechtelijk geweld tegen lijf en leden gebruiken als middel om politieke of religieuze doeleinden te bereiken, of

gewelddadigheden voorbereiden die de veiligheid van een staat of internationale organisatie in gevaar brengen, of waarmee in strijd met de Grondwet wordt gehandeld.

Voor het terugkrijgen van het identiteitsbewijs moet de maatregel zijn opgeheven. Dat gebeurt onder andere na afloop van een vooraf vastgestelde termijn. In Frankrijk en Duitsland is de termijn waarvoor een uitreisverbod kan worden opgelegd, net als in Nederland, zes maanden. Het uitreisverbod kan daarna worden verlengd, waarbij in Frankrijk de opeenvolgende verleningen niet de totale duur van twee jaar mag overschrijden. In Duitsland geldt een maximumduur van drie jaar. In België is de termijn waarvoor een uitreisverbod kan worden opgelegd drie maanden, welke hoogstens eenmaal kan worden verlengd met drie maanden. Frankrijk, Duitsland en België kennen, net als het Nederlandse voorstel, de mogelijkheid tot het (direct) opheffen van de maatregel wanneer niet meer aan de voorwaarden voor het opleggen van de maatregel wordt voldaan. Vervolgens kan betrokkene opnieuw reisdocumenten aanvragen.

De leden van de fracties van de SP en ChristenUnie vragen of de signaleringsprocedure van artikel 23 van de Paspoortwet in de afgelopen jaren ontoereikend is gebleken. De christenUniefractie vraagt in dat verband waarom het wetsvoorstel nodig is.

Middels de signaleringsprocedure van artikel 23 van de Paspoortwet kunnen de paspoorten vervallen worden verklaard van personen waarbij het gegronde vermoeden bestaat dat deze buiten het Koninkrijk handelingen verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid van het Koninkrijk of daarmee bevriende mogendheden. De procedure houdt in dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie, betrokkene opneemt in het Register paspoortsignaleringen (RPS). Daarna kan zijn paspoort worden ingehouden door de autoriteiten die daartoe bevoegd zijn, waaronder de burgemeester, de politie of de Koninklijke Marechaussee. Vervolgens wordt de procedure gestart om het paspoort ongeldig te verklaren. De afgelopen jaren is deze paspoortmaatregel circa 240 keer (peildatum maart 2016) toegepast bij personen die vermoedelijk wilden uitreizen naar strijdgebieden om zich aldaar aan te sluiten bij terroristische groepen. In de praktijk blijkt dat personen die zijn vermeld in het RPS desondanks uitreizen naar terroristische strijdgebieden. Ten eerste omdat de signalering er niet direct toe leidt dat het reisdocument ongeldig is. Pas als het document feitelijk in handen komt van bevoegde Nederlandse autoriteiten kan het document worden vervallen verklaard. Tot die tijd kan met het reisdocument worden gereisd. Ten tweede heeft de signalering geen consequenties voor de geldigheid van de Nederlandse identiteitskaart (NIK). Doordat met de NIK naar Turkije kan worden gereisd, kunnen deze personen de grens van Syrië bereiken, welke vervolgens illegaal, vaak zonder reisdocumenten, wordt gepasseerd. Ten derde is het gesignaleerde personen niet verboden om uit te reizen met bijvoorbeeld het reisdocument van een eventuele tweede nationaliteit. Dat is wel het geval bij een uitreisverbod op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Om de handhaafbaarheid van het uitreisverbod te versterken, wordt met onderhavig wetsvoorstel voorgesteld de Nederlandse reisdocumenten, waaronder de NIK, van personen met een uitreisverbod van rechtswege te laten vervallen. Het uitreisverbod is daardoor een betere mogelijkheid om de uitreis te beletten, dan de signaleringsprocedure op grond van artikel 23 Paspoortwet. Zodra het uitreisverbod is opgelegd, is het reisdocument namelijk onmiddellijk ongeldig, ook in de gevallen dat het niet mogelijk is het reisdocument feitelijk in te vorderen. Het verval van rechtswege leidt er bovendien toe dat het reisdocument als ongeldig wordt geregistreerd in het in het nationale Basisregister Reisdocumenten (BR), het Europese

Schengeninformatiesysteem (SIS-II) en het internationale Stolen and Lost Travel Documents database (SLTD) van Interpol. Het systeem van Interpol kan wereldwijd door grensbewakers worden gecontroleerd en documenten die daarin zijn opgenomen worden door de grensbewakers ingehouden zodat betrokkene niet verder kan reizen. Hiermee wordt de kans verkleind dat betrokkene, ook als het niet gelukt is het document in te vorderen, toch het strijdgebied bereikt. Immers, bij elke grensovergang kan worden geconstateerd dat het reisdocument van betrokkene ongeldig is zodat hij niet kan verder reizen.

Een andere toegevoegde waarde van het uitreisverbod – ten opzichte van de bestaande signaleringsmaatregel – is dat de Minister van Veiligheid en Justitie bevoegd is om deze op te leggen. Dat draagt bij aan een centrale en gecoördineerde regie bij de toepassing van deze maatregel voor de aanpak van terrorisme. Het laten vervallen van paspoorten op grond van artikel 23 Paspoortwet kan namelijk gebeuren door iedere burgemeester (dan wel de Minister van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke Marechaussee of de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten). Hoewel de gronden voor signalering bestaan bij de Minister van Veiligheid en Justitie, ligt de uiteindelijke besluitvorming – inclusief de bezwaar- en beroepsmogelijkheden daartegen – bij een burgemeester. Gezien de aard en de ernst van de feitencomplexen die aan deze maatregelen ten grondslag liggen, is het onwenselijk dat verschillende instanties op basis van diezelfde feitencomplexen afzonderlijke formele besluiten nemen. Bovendien is het niet altijd mogelijk alle informatie die leidt tot het opleggen van het uitreisverbod te delen met deze instanties, nu deze informatie kan zijn gebaseerd op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De leden van de SP-fractie vragen of het versterken bestaande databases, zoals het SIS-II, niet meer effect zal hebben dan voorliggend wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen welke aanvullende mogelijkheden de regering ziet voor het signaleren van potentiële uitreizigers en welke inspanningen zijn verricht om op Europees niveau aandacht te vragen voor de problematiek rond uitreizigers.

Het versterken van bestaande databases is inderdaad belangrijk om potentiële uitreizigers tegen te houden. Met name een versterking van het SIS-II kan hieraan een bijdrage leveren. Op grond van artikel 36 van het SIS-II besluit² is het op dit moment namelijk enkel mogelijk uitreizigers te signaleren voor discrete of onopvallende controle. Dat houdt in dat de grenswachter mededeling doet aan de Nederlandse autoriteiten van het aantreffen van de gesignaleerde persoon, de plaats en het tijdstip van de controle, en bijvoorbeeld de reisroute en bestemming van betrokkene. Het geeft de grenswachter echter niet de bevoegdheid om de persoon tegen te houden. Bovendien mogen de grenswachters deze controle bij personen die het vrij verkeer genieten enkel op *niet-systematische* basis uitvoeren.

Het kabinet zet zich op EU-niveau actief in om aandacht te vragen voor de problematiek rond uitreizigers en zoekt samen met gelijkgestemde landen naar een oplossing. Dit jaar wordt door de Europese Commissie een wijziging van het SIS-II besluit voorbereid, als onderdeel van de evaluatie van het SIS. Daarbij is ook aandacht voor de opvolgingsmogelijkheden van artikel 36. In het wetgevingstraject is mogelijk ruimte voor het creëren van een nieuwe categorie in het SIS-II, specifiek voor personen die een uitreisverbod opgelegd hebben gekregen. De regering zal tijdens het voorzitterschap deze mogelijkheid toetsen bij de andere lidstaten. Indien de meerwaarde van het creëren van een nieuwe categorie door de lidstaten gesteund wordt, zal dit punt worden meegegeven in het

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

actieplan ter versterking van de informatie uitwisseling, dat in de JBZ Raad van 9–10 juni zal worden aangeboden. Dit zal dan een aanbeveling worden aan de Europese Commissie.

Daarnaast is er een wijziging van de Schengengrenscodex in voorbereiding op basis waarvan ook bij personen die het vrij verkeer genieten systematische controle mag plaatsvinden voor signaleringen op grond van artikel 36.³

De vraag van de leden van de CDA-fractie over het voorkomen dat personen met een tweede nationaliteit uitreizen, wordt beantwoord in paragraaf 2.1.

2.1. Versterking handhaving uitreisverbod

De leden van de fracties van de PvdA, SP, ChristenUnie, SGP alsook het CDA in de inleiding van paragraaf 2 van het verslag, vragen hoe wordt voorkomen dat bipatride Nederlanders uitreizen met reisdocumenten van hun andere nationaliteit. Zij vragen in dat verband hoe een uitreisverbod bij de Schengengrens kan worden gehandhaafd. De leden van de SP-fractie wijzen daarbij ook op de mogelijkheid om via smokkelaars illegaal de grens over te steken. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de risico's en welke maatregelen – ook op EU-niveau – hierbij worden overwogen.

Dit wetsvoorstel versterkt de handhaving van een uitreisverbod doordat het Nederlandse paspoort en de Nederlandse identiteitskaart (NIK) van betrokkene van rechtswege vervallen. Een veelgebruikte route onder jihadististen, namelijk om naar Turkije te reizen en vandaar het strijdgebied in Syrië te bereiken, wordt daarmee gehinderd. Een garantie dat in alle gevallen wordt voorkomen dat personen met een uitreisverbod naar strijdgebieden uitreizen is echter niet te geven. De leden van de SP-fractie wijzen in dat verband terecht op de mogelijkheid dat via smokkelaars illegaal de grens wordt gepasseerd, hoewel dergelijke methodes voor betrokkenen niet zonder risico's zijn.

De controle van personen die met het reisdocument van een tweede nationaliteit willen uitreizen is als volgt. Indien betrokkene vanuit Nederland het Schengengebied wil verlaten (bijvoorbeeld via Schiphol) met een reisdocument van een tweede (niet-EU) nationaliteit, kan deze worden opgemerkt en tegengehouden. Bij het opleggen van een uitreisverbod wordt betrokkene namelijk opgenomen in het nationale Opsporingsregister (OPS). Het OPS kan door de Nederlandse grensbewakers worden geraadpleegd. Als betrokkene in zijn reisdocument niet beschikt over een Schengen inreisvisum – en deze dus niet kan aantonen rechtmatig in het Schengengebied te verblijven – kan dat aanleiding zijn voor een dergelijke controle. Betrokkene kan vervolgens worden aangehouden, omdat een poging het uitreisverbod te overtreden een strafbaar feit is.

Indien betrokkene vanuit een ander Schengenland met een buitenlands reisdocument het Schengengebied wil verlaten kan deze op dit moment minder goed worden tegengehouden. In het kader van een uitreisverbod is een *persoonsregistratie* in het SIS-II enkel mogelijk voor discrete of onopvallende controle. Deze signalering leidt er toe dat de Nederlandse autoriteiten worden geïnformeerd over het aantreffen van de gesignaleerde persoon door de grensbewakers, maar wordt de persoon niet tegengehouden. Daarom wordt in Europees verband gewerkt aan aanvullende mogelijkheden voor de signalering van potentiële uitreizigers. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op

³ COM (2015) 670: Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders

de vragen van de SP en CDA hierover in de inleiding van paragraaf 2 bij deze nota.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het intrekken van een Nederlands reisdocument discriminatoir is voor personen met alleen een Nederlandse nationaliteit ten opzichte van personen met een dubbele nationaliteit. Personen met een dubbele nationaliteit kunnen namelijk blijven reizen op het reisdocument van hun andere nationaliteit.

Van belang is dat het uitreisverbod op gelijke wijze van toepassing is op personen met een enkele of dubbele nationaliteit: beiden is het niet toegestaan het Schengengebied te verlaten. Daarbij is ook de strafrechtelijke sanctionering bij overtreding van het verbod hetzelfde, net als het laten vervallen van alle Nederlandse reisdocumenten. Een effectieve handhaving van het uitreisverbod is weliswaar mede afhankelijk van de vraag of een persoon een dubbele nationaliteit heeft. De regering zet zich er zich voor in dat – ook indien betrokkene een dubbele nationaliteit heeft – voorkomen wordt dat deze met reisdocumenten van zijn andere nationaliteit kan uitreizen. Verwezen wordt daarvoor naar het antwoord op de vorige vraag.

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak een paspoortsignalerings daadwerkelijk tot vervallenverklaring heeft geleid en voor welk deel de signalering nog staat. Ook vragen deze hoeveel signaleringen ontbreken bleken te zijn en in welk deel van de reeds gedane signaleringen gekozen zou zijn voor het voorgestelde uitreisverbod. Zij vragen ook of er beleidsregels in voorbereiding zijn en hoe die gaan luiden.

Op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie zijn sinds december 2013 circa 240 personen (peildatum maart 2016) opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen op basis van artikel 23 Paspoortwet. Voor iedere paspoortsignalerings wordt doorlopend gekeken naar de noodzaak van het voortduren van de maatregel. Wanneer de noodzaak er niet meer is, wordt de signalering opgegeven. Dit is in enkele tientallen gevallen gebeurd. Op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie zijn sinds december 2013 circa 240 personen (peildatum maart 2016) opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen (RPS) op basis van artikel 23 Paspoortwet. Voor iedere paspoortsignalerings wordt doorlopend gekeken naar de noodzaak van het voortduren van de maatregel. Wanneer de noodzaak er niet meer is, wordt de signalering opgegeven. Dit is in enkele tientallen gevallen gebeurd. Na een signalering in het RPS kan het paspoort worden ingehouden door de bevoegde autoriteiten, waarna het paspoort kan worden vervallen verklaard. De mate waarin paspoortsignaleringen daadwerkelijk leiden tot het vervallen verklaren van paspoorten is daarom afhankelijk van de feitelijke mogelijkheid om het paspoort van betrokkene in te houden. In veel gevallen is dat niet mogelijk, omdat betrokkene reeds is uitgereisd naar jihadistisch strijdgebied. Het is overigens vaak ook niet duidelijk of een paspoort is ingehouden ten gevolge van een paspoortsignalerings, danwel dat daaraan een andere reden ten grondslag ligt (bijvoorbeeld het verlopen van de geldigheidsduur van het paspoort). Daarbij wordt door de bevoegde autoriteiten niet in alle gevallen het inhouden van een paspoort, en het vervallen verklaren en vernietigen daarvan, op de juiste wijze in de systemen geregistreerd.

In algemene zin is niet aan te geven in welk deel van de reeds gedane signaleringen gekozen zou zijn voor een uitreisverbod. Uitgangspunt van het Nederlandse beleid is dat altijd door een combinatie van persoonsgerichte interventies en preventieve maatregelen maatwerk wordt geleverd. In lokale multidisciplinaire casuoverleggen wordt per persoon de meest effectieve interventiestrategie bepaald met het doel de dreiging die van een persoon uit kan gaan te verminderen. Het opleggen van een paspoortmaatregel of een uitreisverbod hangt daarom van verschillende factoren

af. Overigens wordt geen uitreisverbod overwogen als betrokkene reeds is uitgereisd. Een uitreisverbod wordt namelijk alleen opgelegd aan personen die nog niet zijn uitgereisd en zich derhalve in het Schengen-gebied begeven. Naar verwachting zal het uitreisverbod tussen de 10 en 50 personen per jaar worden opgelegd.

De leden van de D66 vragen welke verschillen in rechtsbescherming bestaan tussen enerzijds de signaleringsprocedure van artikel 23 Paspoortwet, en anderzijds het verval van rechtswege op grond van een uitreisverbod.

De signaleringsprocedure van artikel 23 Paspoortwet houdt in dat een paspoort uitgevende instantie (meestal burgemeester van de woonplaats van betrokkene) het besluit neemt om een paspoort te laten vervallen. Hij is daartoe bevoegd indien hij het paspoort feitelijk in handen heeft, en betrokkene door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgenomen in het RPS. Voordat het besluit daadwerkelijk wordt genomen is eerst de overeenstemmingsprocedure van artikel 44, vierde lid, Paspoortwet van toepassing. Deze procedure houdt in dat betrokkene kan verzoeken om het besluit tot vervallen verklaren acht weken aan te houden, teneinde met de signalerende autoriteit tot de overeenstemming te komen de signalering op te heffen. Indien deze overeenstemming niet wordt bereikt, en derhalve het paspoort vervallen wordt verklaard, heeft betrokkene de mogelijkheid om in bezwaar te gaan en vervolgens eventueel beroep in te stellen bij de bestuursrechter.

De rechtsbescherming bij het uitreisverbod, en het daaruit voortvloeiende verval van rechtswege van de reisdocumenten, is als volgt. Voordat de Minister van Veiligheid en Justitie een uitreisverbod oplegt, wordt betrokkene als hoofdregel gehoord, tenzij vereiste spoed of doelmatigheid daaraan in de weg staan (artikel 4:11 Algemene wet bestuursrecht). In paragraaf 5.1 van deze nota wordt op dit aspect nader ingegaan.

Betrokkene kan binnen zes weken na de dag waarop een besluit is genomen een beroepschrift indienen. Het beroep leidt niet tot een opschortende werking van het besluit. De rechtbank is verplicht om de zaak versneld te behandelen. Indien de rechter tot het oordeel komt dat aan betrokkene het uitreisverbod ten onrechte is opgelegd, worden de kosten, zo die zijn gemaakt, voor het vervangende identiteitsdocument en/of een nieuw reisdocument vergoed.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP vragen hoeveel van de uitreizigers een tweede nationaliteit heeft en of er zicht is op welk reisdocument bij uitreis is benut. Deze leden vragen ook of een regeling wordt getroffen met het land van tweede nationaliteit om reizen buiten Schengen op een ander paspoort tegen te gaan.

Er zijn in totaal circa 240 jihadisten uit Nederland uitgereisd (peildatum maart 2016), en dat aantal neemt nog steeds gestaag toe. Het merendeel van de huidige uitreizigers is in het bezit van een dubbele nationaliteit (Nederlandse én niet-EU nationaliteit). Conform maatregel 6 uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme worden onderkende uitreizigers met een of meer nationaliteiten die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering gemeld bij de autoriteiten van hun niet-Nederlandse nationaliteit. In dit verband verwijs ik naar hetgeen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Veiligheid en Justitie is gemeld in de voortgangsrapportage van 17 maart jongstleden.⁴ Verder zet Nederland zich binnen het Global Counter Terrorism Forum (GCTF), een internationaal samenwerkingsverband van

⁴ Brief d.d. 16 maart 2016, kenmerk 2016Z05469

29 landen en de Europese Unie⁵, in voor verbetering van de wereldwijde samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding. Nederland is momenteel samen met Marokko co-voorzitter van dit forum. Binnen dit forum worden aanbevelingen en good practices ontwikkeld en gedeeld, die zien op verschillende onderwerpen die gerelateerd zijn aan terrorismebestrijding (tegengaan radicalisering, detentie en re-integratie, versterking justitiële capaciteit en rechtsstaat, Foreign Terrorist Fighters, etc.). Er is onder het Nederlands-Marokkaanse voorzitterschap nadrukkelijk aandacht voor de opbouw van strafrechtelijke capaciteit om terroristen langs de lijnen van de democratische rechtstaat te vervolgen, voor de zorg voor slachtoffers van terrorisme, deradicalisering van ex-terroristen en voor de ontwikkeling van een tegengeluid om extremisme tegen te gaan en gemeenschappen weerbaar te maken.

De leden van de SGP-fractie vragen of de controle van Europese databanken, zoals SIS-II en SLTD, per definitie systematisch moet worden geraadpleegd, om te voorkomen dat personen uitreizen met een vervallen paspoort dat nog wel in hun bezit is.

De databanken kunnen systematisch worden geraadpleegd om vast te stellen of reisdocumenten gestolen, ontvreemd, verloren of ongeldig zijn. Nederland, evenals de andere lidstaten, de Europese Commissie en het Europees parlement benadrukken dat de databanken hiervoor systematisch kunnen worden geraadpleegd en treffen voorzieningen zowel in technische als operationele zin om dat zo effectief en volledig mogelijk te realiseren.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de status van de gesprekken met gelijkgestemde landen om te komen tot aanvullende maatregelen ter signalering van uitreizigers.

Gezamenlijk met de andere lidstaten, de Europese Commissie, Europol en Interpol zet Nederland stappen om databases zoals het SIS-II en het Interpol Stolen and Lost Travel Documents database te versterken. Zo onderneemt de Europese Commissie momenteel een evaluatie van het SIS-II met het oog op herziening van de wettelijke basis van het SIS-II eind 2016. Ook spant Nederland zich tijdens haar EU voorzitterschap in praktische maatregelen vast te laten stellen om terroristische reisbewegingen tegen te gaan. Daarbij wordt onder meer gekeken naar het versterken van de informatievoer, uniform gebruik van de databases en uniforme opvolging van signaleringen door de lidstaten.

2.2. Twee aparte procedures

De leden van de D66-fractie vragen of in de praktijk een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie over het uitreisverbod wel kan verschillen van het besluit van een paspoortuitgevende autoriteit tot het laten vervallen van een reisdocument. Zij vragen of het – voor checks and balances – wenselijk is als beide bestuursorganen afzonderlijk een besluit nemen.

De Minister van Veiligheid en Justitie neemt een uitreisverbod zorgvuldig en motiveert deze gedegen. Deswege zou een eventueel besluit van een paspoortuitgevende autoriteit over het laten vervallen van de reisdocumenten in de praktijk inderdaad niet snel anders luiden. Voor beide procedures worden ten slotte op basis van dezelfde feiten en omstandigheden, dezelfde afwegingen gemaakt. Een afzonderlijke afweging bij het vervallen verklaren van het reisdocument van betrokkene, zoals die

⁵ Algerije, Australië, Canada, China, Colombia, Denemarken, Egypte, de EU, Frankrijk, Duitsland, India, Indonesië, Italië, Japan, Jordanië, Marokko, Nederland, Nieuw Zeeland, Nigeria, Pakistan, Qatar, Rusland, Saudi Arabië, Zuid Afrika, Spanje, Zwitserland, Turkije, Verenigde Arabische Emiraten, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten.

voortvloeit uit de Paspoortwet, kan hierom achterwege kan blijven, omdat reeds een integrale afweging heeft plaatsgevonden bij het opleggen van het uitreisverbod. Daarbij is het om proceseconomische redenen wenselijk als niet twee aparte procedures worden doorlopen om betrokkene te beletten uit te reizen naar strijdgebieden om zich daar bij een terroristische organisatie aan te sluiten. Dat is ook in het belang van de procespositie van betrokkene. Deze hoeft dan niet tegen elk besluit afzonderlijk te ageren bij de bestuursrechter, maar kan dat doen middels één (versnelde) beroepsprocedure.

Verder is het ten behoeve van een centrale en gecoördineerde regie bij de toepassing van deze maatregel voor de aanpak van terrorisme wenselijk dat de Minister van Veiligheid en Justitie de besluiten neemt inzake het uitreisverbod, in plaats van dat ook alle paspoortuitgevende autoriteiten daarvoor mede verantwoordelijk zijn. Gelet op de aard en de ernst van de feitencomplexen die aan deze maatregelen ten grondslag liggen is het onwenselijk dat verschillende instanties op basis van diezelfde feitencomplexen afzonderlijke formele besluiten nemen. Daarbij is het niet altijd mogelijk alle informatie die leidt tot het opleggen van het uitreisverbod te delen met deze instanties, nu deze informatie kan zijn gebaseerd op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het bij gemeenten direct kenbaar is dat een paspoort vervallen is verklaard, zodat een gelijktijdige aanvraag voor een paspoort meteen wordt gesignaleerd en de uitgifte voorkomen.

Het opleggen van een uitreisverbod gaat samen met het opnemen van de betreffende persoon in het RPS. Gemeenten ontvangen dagelijks een update van dit register ter verwerking in de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP). Zij controleren de BRP zowel bij de aanvraag van een nieuw document als bij de uitreiking van het nieuwe document om na te gaan of er redenen zijn de aanvraag niet in behandeling te nemen danwel het document niet uit te reiken. Zelfs al zou betrokkene dus direct na het opleggen van het uitreisverbod een nieuw document aanvragen, terwijl de gemeente dit nog niet heeft verwerkt in de BRP, dan zal bij uitreiking dit feit alsnog worden geconstateerd, waarop het document dus niet wordt uitgereikt. Overigens zou ook een eventueel nieuw uitgereikt reisdocument van rechtswege vervallen.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen waarom onderhavig wetsvoorstel een permanent karakter heeft, terwijl de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vijf jaar na inwerkingtreding vervalt. Voor dit verschil bestaat inderdaad geen goede reden, omdat de voorgestelde wijzigingen van de Paspoortwet materieel uitwerken zodra de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vervalt. Om die reden wordt bij nota van wijziging onderhavig wetsvoorstel eveneens voorzien van een geldigheidsduur die is overeenkomstig met geldigheidsduur van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

3.1. Verval van rechtswege

De leden van de VVD-fractie merken op dat reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen «zo spoedig mogelijk» moeten worden ingeleverd. De leden vragen of de regering heeft overwogen om een termijn te verbinden aan het uitvaardigen van het uitreisverbod en het inleveren van het identiteitsbewijs. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel tijd een persoon heeft om zijn documenten in te leveren

en wat er gebeurt als niet deze niet zijn ingeleverd. Zij vragen tevens of het niet verstandiger is om de documenten op te (laten) halen. Bij het opleggen van het uitreisverbod wordt tevens de plicht vermeld om de reisdocumenten in te leveren. Daarbij kan het uitreisverbod persoonlijk wordt uitgereikt door bijvoorbeeld de politie, welke vervolgens het reisdocument van betrokkene direct kan inhouden.⁶ 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 (per 1 januari 2016: maximaal € 4.100). Verder worden de documentnummers van deze reisdocumenten opgenomen in het Basisregister Reisdocumenten (BR), het Schengeninformatiesysteem (SIS-II) en het Stolen and Lost Travel Documents database (SLTD) van Interpol. Het systeem 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.

De leden van de VVD-fractie vragen of op bijvoorbeeld Schiphol het SIS-II of SLTD standaard wordt geraadpleegd, om erachter te komen dat een identiteitsbewijs is ingetrokken. Zij vragen of het alleen gaat om een reisdocument, namelijk een paspoort, en niet om een ander identiteitsbewijs, zoals een rijbewijs. Ook informeren de leden naar de (overheids-)systemen waarin alle relevante informatie wordt verwerkt. Om ongewenste reisbewegingen tegen te gaan, blijkt een aantal informatiesystemen relevant. Het gaat in hoofdlijnen om het Opsporingsregister (OPS), het Schengen Informatiesysteem (SIS) en de SLTD databank van Interpol. Deze systemen zijn oplopend voor wat betreft het bereik. Het OPS is een nationaal opsporingsregister, het SIS geldt voor het Schengen-gebied (29 landen) en het SLTD wordt wereldwijd geraadpleegd (190 aangesloten landen). Het is op Schiphol de standaardprocedure dat het SIS-II en SLTD bij de eerste lijn controle bij de grens worden geraadpleegd. In het SIS-II worden naast reisdocumenten ook identiteitsbewijzen, rijbewijzen en verblijfsvergunningen opgenomen die als gestolen, verloren of niet meer valide zijn geoordeeld. Deze gegevens worden tevens in het OPS van de politie opgenomen. Zowel bij de grenscontrole als controles door de politie, worden de nationale en internationale databases tegelijkertijd en met een enkel verzoek bevraagd door grensbewakers, de politie, en de IND.

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke gevallen er sprake is van een zodanig spoedeisende situatie dat de Minister van Veiligheid en Justitie voor het opleggen van een uitreisverbod zal afzien van overleg met de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene woont. Alvorens een uitreisverbod op te leggen overlegt de Minister van Veiligheid en Justitie met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft alsmede andere bij het voorgenomen besluit betrokken burgemeesters. Slechts indien de vereiste spoed zich hiertegen verzet, ziet hij daarvan af. In dat geval informeert hij deze burgemeesters zo spoedig mogelijk na het nemen van het besluit tot het opleggen van een uitreisverbod. Dergelijke spoedeisendheid kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer betrokkene op het punt staan om in het vliegtuig te stappen om een reis te ondernemen waarvan het voorgenomen uitreisverbod juist tot doel heeft die te voorkomen. Het is overigens niet de verwachting dat van deze uitzondering vaak gebruik zal moeten worden gemaakt. In veel gevallen zal een kort overleg, bijvoorbeeld telefonisch, nog wel mogelijk zijn. Ook zal het signaal dat het opleggen van een uitreisverbod wellicht noodzakelijk is

⁶ Artikel 55 Paspoortwet.

vaak juist uit het zogenoemde lokale multidisciplinaire casusoverleg komen, waarin onder meer potentiële uitreizigers worden besproken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Turkse autoriteiten het SLTD benutten, wat dient te worden verstaan onder een «substantiële kans» dat door het SLTD ook buiten het Schengengebied het verder reizen onmogelijk wordt gemaakt, en hoe de inzet van de Nederlandse regering is om die kans te verhogen.

De instrumenten van Interpol, waaronder de SLTD database, worden actief door Turkse autoriteiten gebruikt. Dat betekent dat als iemand nog in het bezit is van ongeldige Nederlandse reisdocumenten en deze worden gecontroleerd door de Turkse grenswachten, dan naar voren komt dat deze reisdocumenten ongeldig zijn. Nederland zet zich in om altijd de actuele en volledige informatie in het SLTD te zetten en tevens zelf systematisch en automatisch het SLTD te raadplegen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de vormgeving van de vervangende identiteitskaart en naar de verschillen met de Nederlandse identiteitskaart. Deze leden vragen of deze verschillen duidelijk herkenbaar zijn voor grensbewakingsautoriteiten. Ook de leden van de SGP-fractie vragen, in paragraaf 4.3.1. van het verslag, naar het precieze verschil tussen de bestaande Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart, en vragen naar een overzicht. Het ontwerp van de vervangende identiteitskaart is thans als volgt⁷.

Voor het ontwerp is als uitgangspunt gehanteerd dat het document herkenbaar is voor grensautoriteiten en tegelijkertijd een zo beperkt mogelijk stigmatiserend effect heeft voor de houder, zonder dat het risico op fraude met het document toeneemt. Daarom is aangesloten bij de bestaande identiteitskaart. De consequentie hiervan is dat het aanbrengen van wijzigingen slechts in beperkte mate technisch mogelijk is. Het nu voorliggende ontwerp geeft boven de naam van de houder de reisbeperking omkaderd weer. Op de achterzijde staat de volledige tekst «NOT VALID FOR TRAVEL OUTSIDE SCHENGEN AREA». Naast deze tekstuele en visuele verschillen, zal Nederland andere EU-landen, Schengenlanden en Turkije ook expliciet op het bestaan van dit nieuwe vervangende identiteitsbewijs op de hoogte stellen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de reguliere kanalen bij de introductie van nieuwe identiteitsdocumenten. Aldus worden relevante instanties, zoals de grensbewaking en politie, geïnformeerd over de nieuwe kaart en de beperkingen die daaraan zijn gekoppeld.

De leden van de SGP-fractie vragen of het in alle systemen meteen kenbaar is dat een document automatisch is vervallen en hoe dit concreet in zijn werk gaat.

De Minister van Veiligheid en Justitie zal bij het opleggen van het uitreisverbod daarvan onmiddellijk melding doen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door bijvoorbeeld een afschrift van het uitreisverbod te verstrekken. Zodra deze informatie is ontvangen wordt dit verwerkt in het zogenaamde Basisregister reisdocumenten waarin alle reisdocumenten zijn opgenomen die niet in omloop mogen zijn. Deze verwerkingen worden dagelijks geüpdatet en doorgegeven aan het SIS-II systeem en het SLTD van Interpol.

De leden van de SGP-fractie vragen of de betrokken personen veelal niet reeds buiten Nederland zijn, zodat niet voldaan zal worden aan de plicht om het paspoort in te leveren. Zij vragen ook hoe in die gevallen mededeling wordt gedaan van de vervallenverklaring.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het uitreisverbod kan inderdaad ook worden opgelegd aan personen die zich buiten Nederland maar binnen het Schengengebied begeven. De regering verwacht echter dat een dergelijke situatie zich in sporadische gevallen zal voordoen. Maar de regering wil, in verband met het te beschermen belang, nadrukkelijk de mogelijkheid niet uitsluiten om het uitreisverbod op te leggen aan een persoon die zich niet in Nederland bevindt. Wanneer betrokkene staat ingeschreven in Nederland, zal het besluit worden verzonden naar het laatst bekende adres. In de gevallen dat iemand in het buitenland is ingeschreven, zal worden geprobeerd het besluit toe te zenden of uit te reiken aan betrokkene, eventueel met hulp van de autoriteiten waar betrokkene zich op dat moment bevindt. Wanneer dat niet mogelijk blijkt, is bekendmaking in de Staatscourant de gebruikelijke wijze. Doordat de reisdocumenten van betrokkene van rechtswege vervallen ten gevolge van het uitreisverbod en deze als zodanig worden opgenomen in de internationale signaleringssystemen, kunnen deze door de grensbewakers worden ingehouden.

3.2. Weigeren afgifte nieuwe reisdocumenten

De leden van de D66-fractie vragen om een schematisch overzicht van de verschillende weigerings- en vervalgronden in de Paspoortwet, met daarbij wie het besluit neemt op grond van welke feiten, wat de rechtsbescherming is, in welke databases het vervallen wordt geregistreerd en voor welke landen dat bij grenscontrole inzichtelijk is. De Paspoortwet kent twee type voorzieningen op grond waarvan reisdocumenten vervallen. De eerste voorziening betreft de signaleringsprocedure, waardoor de reisdocumenten van een persoon *kunnen* worden vervallen verklaard of aanvragen voor een nieuw reisdocument *kunnen* worden geweigerd. Deze procedure houdt in dat bepaalde instanties een verzoek kunnen doen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (of de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten) om een persoon op te nemen in het Register Paspoortsignaleringen (RPS). Tegen de opname in het RPS staat geen bezwaar en beroep open, omdat het geen besluit betreft als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. De vermelding heeft op zichzelf namelijk geen rechtsgevolg, doordat het besluit tot het laten vervallen of weigeren van een reisdocument nog niet is genomen. Op basis van het RPS wordt het reisdocument van een persoon inhouden door bevoegde autoriteiten. Dat betreffen bijvoorbeeld de gemeenten, de Koninklijke Marechaussee, de politie, het openbaar ministerie, de rechter-commissaris, en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen.⁸ Als een paspoort is ingenomen dan kan deze vervolgens vervallen worden verklaard. Als een aanvraag voor een nieuw paspoort is gedaan dan kan deze worden geweigerd. Voordat daartoe een beslissing wordt genomen overtuigt de betreffende autoriteit zich ervan of de gronden tot weigering of vervallenverklaring ten aanzien van betrokkene nog bestaan. Indien dat het geval is, krijgt betrokkene de gelegenheid om binnen acht weken tot een overeenstemming te komen met de betreffende autoriteit. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, wordt het reisdocument vervallen verklaard. Tegen dat besluit staat bezwaar en beroep open bij de bestuursrechter. De gronden waarop een persoon kan worden opgenomen in het RPS, alsmede de verzoekende instantie, zijn hieronder schematisch weergegeven.

⁸ De artikelen 52 en 55 Paspoortwet.

Artikel	Weigerings- en vervalgrond	Verzoekende instantie
18	a. Verdachte strafbaar feit waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten b. Veroordeling tot vrijheidsstraf of geldboete c. Overtreding bijzondere voorwaarden	Openbaar ministerie. ¹
19	Faillissement	Rechter-commissaris
20	Onttrekken aan militaire verplichtingen of vervangende dienstplicht	Onze Minister die het aangaat (Minister van Defensie)
21	Verbod land te verlaten in buitengewone omstandigheden, bij wet bepaald.	Onze Minister die het aangaat. Bij dreigend oorlogsgevaar betreft dat bijvoorbeeld de Minister van VWS (voor een verbod voor geneeskundigen het land te verlaten) en de Minister van SZW (voor een verbod voor burgerdienstplichtigen het land te verlaten).
22	a. Nalatig in de nakoming van belastingen of premies sociale verzekeringen b. Nalatig in de nakoming geldleningen, subsidies, voorschotten door overheid c. Nalatig in de nakoming van door de overheid gemaakte, op hem verhaalbare kosten, dan wel voorgefinancierde of anderszins verstrekte gelden d. Nalatig in de nakoming van een onderhoudsplicht	Colleges B&W, Colleges van GS, de Bestuurscolleges dan wel een ander tot invordering bevoegd orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (Belastingdienst) Idem (DUO) Idem Idem (LBIO)
23	Handelingen verrichten buiten het Koninkrijk die staatsveiligheid schaden	Onze Minister die het aangaat (Minister-President, Defensie, BZK, BUZA). ²
23a	Onttrekking aan straf in buitenland	Onze Minister die het aangaat (doorgaans Minister van Buitenlandse Zaken)
24	a. Gegrond vermoeden van recidive ernstig misdrijf in buitenland b. Fraude met reisdocumenten	Onze Minister die het aangaat; Autoriteit met uitvoering van deze wet belast (doorgaans Minister van BUZA en Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten; Een met de uitvoering van de Paspoortwet belaste autoriteit. Onze Minister die het aangaat of een autoriteit met uitvoering van de Paspoortwet belast

¹ Voor de uitvoering van artikel 18 is een aanwijzing opgesteld waarin de procedure nader is beschreven. Deze aanwijzing is gepubliceerd in Staatscourant 2011, nr. 19141.

² In de praktijk betreft dit vooral de (NCTV). Hij doet namens de Minister van VenJ, verzoeken tot opname in het RPS. De NCTV doet dit in overleg met het OM, politie, veiligheidsdiensten en de burgemeester van de gemeente waar de te signaleren persoon staat ingeschreven.

De opname in het RPS kan tot gevolg hebben dat de persoon tevens wordt opgenomen in het Opsporingssysteem (OPS) ter onmiddellijke inhouding van het reisdocument. Dat is onder andere het geval bij een RPS signalering op grond van artikel 23, wanneer bekend is dat betrokkene een paspoort in zijn bezit heeft. Hiermee zien politie of Koninklijke Marechaussee bij (grens)controle dat het document moet worden ingehouden.

De tweede voorziening betreffen de gronden waardoor de reisdocumenten van een persoon *van rechtswege* vervallen. Dat houdt in dat als wordt voldaan aan een van de voorwaarden daarvoor, het reisdocument onmiddellijk ongeldig is, en geen nadere beslissing door een bestuursorgaan wordt genomen. Indien een houder het niet eens is met het vervallen van zijn reisdocument, is deze het in feite niet eens met het onderliggende besluit/feitencomplex dat daartoe heeft geleid. Bijvoor-

beeld het besluit dat leidde tot het verlies van het Nederlanderschap, en als gevolg daarvan leidde tot het van rechtswege verval van de reisdocumenten. Betrokkene zal voor de rechtsbescherming derhalve beroep moeten instellen tegen het onderliggende besluit, teneinde gelijktijdig tegen het verval van zijn reisdocument te kunnen ageren. Aldus wordt een cumulatie van beroepsprocedures voorkomen. De volgende gronden leiden tot verval van rechtswege.

Artikel	Vervalgrond
47	<ul style="list-style-type: none"> a. Verlies Nederlanderschap b. Verlies verblijfstatus c. Vervallen van de verstrekkinggrond d. Verstrijken geldigheidsduur e. Wijziging in de persoonsgegevens van de houder f. Overlijden van de houder g. Vermissing of inname door autoriteit h. Onjuiste gegevens bij de aanvraag i. Uitreisverbod (voorliggend wetsvoorstel)
48	Ingetrokken verklaring van toestemming bij handelings-onbekwamen (minderjarigen en onder curatele gestelden).

Reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen worden opgenomen in het Basisregister Reisdocumenten (BR).⁹ Dit register heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten, en kan worden geraadpleegd door bestuursorganen. Maar ook geautoriseerde private organisaties, zoals banken, notarissen, telefoonbedrijven en hypotheekverstrekkers, kunnen controleren of een reisdocument in omloop mag zijn. Zij kunnen daarvoor het Verificatieregister (VR) raadplegen, dat wordt gevoed door het BR. In het VR staan alleen de documentnummers van reisdocumenten die zijn vervallen. De controle van reisdocumentnummer maakt duidelijk of het reisdocument in omloop mag zijn.

Het BR is voorts een Nederlandse bron van het Schengeninformatiesysteem (SIS-II) en het Stolen and Lost Travel Documents database (SLTD) van Interpol. De reisdocumenten die ongeldig en vermist zijn, kunnen aldus ook door alle grensbewakingsautoriteiten van de Schengenlanden, respectievelijk de landen die bij Interpol zijn aangesloten, worden getraceerd.

Ten behoeve van de handhaving kan worden besloten dat de persoonsgegevens van personen van wie een reisdocument van rechtswege is vervallen, worden opgenomen in het RPS. Dit om het reisdocument zo snel mogelijk aan het verkeer te kunnen onttrekken, bijvoorbeeld als een persoon de Nederlandse nationaliteit heeft verloren en het reisdocument nog niet is ingehouden.

3.3. Vervangende identiteitskaart

3.3.1. Identificatieplicht

De leden van de VVD-fractie vragen of de wijze van vermelding op het vervangende document, dat het om een «vervangend» document gaat, soortgelijk is aan de wijze waarop andere landen dat doen, een en ander gelet op het waarborgen van de snelle herkenning van vervangende documenten van diverse nationaliteiten.

Elk van de landen die het uitreizen inperkt doet dit op een ander manier, vaak aansluitend op nationale regelgeving. Zo hebben Frankrijk en België

⁹ Met uitzondering van reisdocumenten waarvan de geldigheidsduur is verstreken (e), of omdat ze zijn ingenomen door een bevoegde autoriteit (g).

ervoor gekozen potentiële uitreizigers een bewijs (of «attest») te verstrekken dat normaliter wordt uitgereikt aan personen van wie het reisdocument gestolen of vermist is en waar zij zich binnen de landsgrenzen mee kunnen identificeren tot het moment dat zij weer over een regulier identiteitsdocument beschikken. Duitsland geeft aan betrokkenen een vervangend document dat gebaseerd is op het papieren nooddocument. Ik heb, met het oog op eventuele fraude met het document, dat immers een officieel identiteitsdocument, aansluiting gezocht bij het model van de reguliere Nederlandse identiteitskaart. Uiteraard zou een eenduidige keuze binnen heel Europa leiden tot grotere herkenning. Echter elk van de betrokken landen heeft zo snel mogelijk regelgeving op dit terrein geïmplementeerd en dit niet in Europees verband afgestemd. Nu alsnog afstemmen en tot uniforme regelgeving komen respectievelijk afwachten of er uniforme Europese regelgeving komt zou tot onaanvaardbare vertraging leiden.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het verschil tussen de bestaande Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart. Voor het antwoord hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden vragen verder of de naam «vervangende identiteitskaart» verwarring in de hand kan werken en wat de precieze mogelijkheden van beide documenten zijn, onder andere voor wat betreft de toegang tot Turkije of Groot-Brittannië. Zij vragen ook hoe uit het wetsvoorstel blijkt dat de vervangende identiteitskaart alleen in het Schengengebied geldig is.

Een vervangende identiteitskaart is net als een reguliere identiteitskaart een geldig identiteitsbewijs in het kader van de Wet op de identificatieplicht. Daarmee kan iemand aan alle wettelijke identificatieplichten zoals deze in Nederland gelden voldoen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet wordt geregeld dat de vervangende Nederlandse identiteitskaart een identiteitskaart van het Europese deel van Nederland is. Op grond van de artikelen 4 en 5 van de Richtlijn 2004/38/EG¹⁰ hebben Unieburger het recht met een geldige identiteitskaart het grondgebied van een lidstaat te verlaten respectievelijk het grondgebied van een lidstaat binnen te treden. Echter op grond van artikel 27 van dezelfde richtlijn hebben lidstaten de mogelijkheid dit recht in te perken wegens redenen van openbare orde en veiligheid. Middels het verstrekken van een vervangende identiteitsbewijs maakt Nederland dus kenbaar voor de andere lidstaten dat het recht van betrokkene om het Schengengebied te verlaten is beperkt. De lidstaten die geen onderdeel zijn van het Schengengebied, zoals Groot-Brittannië, kunnen hem vervolgens op grond van hetzelfde artikel 27 van de richtlijn verhinderen om binnen te treden. Ten aanzien van Turkije geldt dat dit land de reguliere identiteitskaart accepteert als een geldig document om het land mee binnen te treden op grond van een verdrag van de Raad van Europa¹¹. De vervangende identiteitskaart is geen geldig document om mee naar Turkije te reizen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Nederlandse identiteitskaart een reisdocument is, en of dit een vooral semantische discussie betreft, omdat velen de identiteitskaart als reisdocument ervaren.

Een identiteitskaart is in eerste instantie een document om te kunnen voldoen aan wettelijke identificatieplichten. Het is daarnaast een document waarmee men op grond van eerder genoemde richtlijn

¹⁰ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

¹¹ Agreement on Regulations governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe.

2004/38/EG tussen de Europese Unielanden kan reizen en zich kan identificeren. Dat burgers hierdoor de identiteitskaart ook als een reisdocument ervaren en dat veelal de term reisdocumenten wordt gebruikt als verzamelterm voor zowel paspoorten als identiteitskaarten, doet hier niets aan af.

3.3.2. Uitgifte vervangende identiteitskaart

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de geldigheidsduur van een vervangend identiteitsdocument (vijf jaar) zich verhoudt tot de duur van een uitreisverbod (zes maanden).

Er is voor gekozen om de geldigheidsduur van het vervangende document langer te laten zijn dan de periode waarvoor een uitreisverbod kan worden opgelegd. Het uitreisverbod wordt immers opgelegd voor een periode van maximaal zes maanden, maar kan worden verlengd. Gekozen is voor een geldigheidsduur van vijf jaar, omdat het onwaarschijnlijk is dat een uitreisverbod aan betrokkene gedurende een langere tijd dan vijf jaar zal worden opgelegd. Met een geldigheidsduur van vijf jaar wordt bovendien aangesloten bij de geldigheidsduur van een document voor minderjarigen. Het is niet de bedoeling om betrokkene op hogere kosten te jagen dan strikt noodzakelijk is. Zodra het uitreisverbod is opgeheven, kan aan betrokkene weer een regulier reisdocument worden verstrekt.

4. Grondrechtelijk kader

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre medewerkers die de identiteit van iemand moeten vaststellen en te maken krijgen met een vervangende identiteitskaart, instructies krijgen.

De vervangende identiteitskaart bevat, zoals ook blijkt uit paragraaf 3.1, zelfde identificerende gegevens als een reguliere identiteitskaart. Bij de introductie van dit nieuwe model zal de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens als altijd informatie over de kaart verstrekken aan controlerende instanties. De vervangende identiteitskaart is vanuit het perspectief van identificatie in Nederland overigens een regulier identiteitsbewijs.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het risico dat een afwijkende identiteitskaart leidt tot stigmatisering. Deze leden vragen hoe de Minister van Veiligheid en Justitie dit zal meewegen bij het opleggen van een uitreisverbod.

Met het voorgestelde model voor de vervangende identiteitskaart meent de regering dat enerzijds de belangen van betrokkene en anderzijds het belang om het uitreizen te voorkomen in balans zijn. Daarbij wijst de regering ook op het feit dat de vervangende identiteitskaart waarschijnlijk slechts door een zeer beperkte groep personen zal hoeven te worden gebruikt in een beperkt aantal situaties. Dat neemt niet weg dat het gebruik van het document voor betrokkene in het maatschappelijk verkeer een stigmatiserend effect kan hebben. Dit element zal dan ook moeten worden betrokken bij het opleggen van het uitreisverbod, in het kader van de beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel voor betrokkene.

De leden van de PvdA-fractie vragen of advies is gevraagd aan het College voor de Rechten van de Mens over de mogelijke discriminerende werking van een vervangende identiteitskaart

Het College voor de Rechten van de Mens heeft de internetconsultatie benut om advies uit te brengen op de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Dat advies is, met een reactie, naar uw Kamer

gezonden.¹² Het College heeft niet de consultatiemogelijkheid benut om daarnaast nog afzonderlijk te adviseren over onderhavig wetsvoorstel, dat overigens nauw in verbinding staat met de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het beperkte onderscheid van de vervangende identiteitskaart afdoende is voor een grensbewaker om het onderscheid met een reguliere identiteitskaart te kunnen maken. Zij vragen of een (licht) afwijkende kleur van het document niet effectiever is, en of een Engelstalige tekst, die aangeeft dat het document niet geldig is voor reizen buiten het Schengengebied, voldoende is om uitreizen (doorreizen) te voorkómen. Zij vragen voorts hoe het risico op het stigmatiserende karakter zich verhoudt tot de gewenste effectiviteit en handhaafbaarheid.

Bij de introductie van een nieuw model paspoort of identiteitskaart geldt dat controlerende instanties zowel in Nederland als internationaal hierover worden geïnformeerd door de Rijksdienst identiteitsgegevens. In dit geval zal daarbij speciale aandacht worden gevraagd voor het bijzondere karakter van de vervangende identiteitskaart en het feit dat met deze kaart niet buiten het Schengengebied mag worden gereisd. Ook wordt een nieuw document opgenomen in de zogenaamde PRADO¹³ respectievelijk FADO¹⁴ van de Europese Unie. Hierin zijn algemene gegevens over het vervangende document beschikbaar.

Een model met een afwijkende kleur zou alleen binnen Nederland het door deze leden beoogde effect hebben omdat er binnen Europa geen uniforme regels zijn voor de kleur van de identiteitskaart. De identiteitskaarten van andere Unielanden hebben verschillende kleuren. Een kleur die afwijkt van de reguliere kleur van de Nederlandse kaart is voor een buitenlandse grensbewaker dus niet meteen een signaal dat het document niet geldig is voor reizen buiten het Schengengebied. Bij de keuze voor het vervangende document hebben verschillende afwegingen een rol gespeeld. Stigmatisering en herkenbaarheid waren daarbij belangrijke elementen, naast fraudegevoeligheid en de technische implicaties van de aanpassingen. Met het model dat nu wordt ontwikkeld wordt in voldoende mate aan al deze elementen tegemoet gekomen.

5. Rechtsbescherming

5.1. Uitreisverbod

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom en in welke gevallen het goed denkbaar is dat het horen van betrokkene over een voorgenomen uitreisverbod op grond van artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht achterwege kan worden gelaten. Deze leden vragen voorts aan de hand van voorbeelden te illustreren hoe de criteria «vereiste spoed» en «horen staat in de weg aan het bereiken doel van de beschikking» in het kader van het voorliggende wetsvoorstel kunnen worden ingevuld. Doel van een voorgenomen besluit tot het opleggen van een uitreisverbod is het voorkomen van de uitreis van betrokkene uit het Schengengebied om zich aan te sluiten bij een organisatie die deelneemt aan een gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Het is goed denkbaar dat het horen van betrokkene over het voornemen tot het opleggen van een dergelijke maatregel, naar aanleiding van een gegronnd vermoeden dat deze persoon zal uitreizen, hem ertoe aanzet deze

¹² Zie Kamerstukken // 2015/16, 34 359, nr. 3 (incl. bijlage).

¹³ Pubic Register Authentic travel and identity Documents Online: openbare online systeem voor reisdocumenten van de EU: <http://www.consilium.europa.eu/prado/nl>

¹⁴ False and Authentic Documents Online: een beperkt toegankelijk systeem met meer informatie over valse en echte reisdocumenten.

uitreis versneld uit te voeren teneinde het aankomende uitreisverbod voor te zijn. In zulke gevallen is het dan ook voorstelbaar dat geoordeeld moet worden dat het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de betrokkene daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld. Daarvan te onderscheiden zijn gevallen waarin de vereiste spoed zich tegen het horen verzet. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat bekend is dat een persoon op het punt staat om uit te reizen en er, om het uitreisverbod nog op tijd op te kunnen leggen, geen tijd meer is om hem in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze over het voorgenomen besluit naar voren te brengen.

Aan een besluit tot het opleggen van een uitreisverbod kan informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten grondslag liggen. Deze informatie zal in een procedure bij de bestuursrechter niet in alle gevallen kunnen worden verstrekt aan de procespartij die opkomt tegen een besluit tot oplegging van een uitreisverbod. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in beroep dan aannemelijk kan worden gemaakt dat een uitreisverbod onterecht is opgelegd. Deze leden vragen zich voorts af of een rechter wel kennis kan nemen van de betreffende informatie en zo niet, of de Minister van Veiligheid en Justitie dan de enige is die deze informatie tot zijn beschikking heeft. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat dit zegt over de rechtsbescherming. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de mogelijkheden om vertrouwelijke informatie te laten toetsen en zo de rechtsbescherming te waarborgen.

Op dit punt volgt het wetsvoorstel onverkort de bestaande regelingen inzake informatieverstrekking en geheimhouding. Op grond van artikel 8:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kunnen partijen in een procedure bij de bestuursrechter, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van die inlichtingen of stukken. Het is op grond van het derde lid van datzelfde artikel aan de bestuursrechter om te beslissen of een dergelijke algehele weigering dan wel beperking van kennisneming tot de bestuursrechter gerechtvaardigd is. Doorgaans zal in gevallen waarin de appellant kennisneming van informatie moet worden geweigerd de bestuursrechter wel inzage kunnen worden geboden. Op die manier wordt een balans gevonden tussen de zwaarwegende belangen die in de weg staan aan verstrekking van deze informatie aan de betrokkene of diens raadsman enerzijds, en de rechtsbescherming tegen het opleggen van een uitreisverbod anderzijds. Indien alleen de bestuursrechter kennis kan nemen van de betreffende informatie, en hij heeft beslist dat deze beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, dan bepaalt artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat de bestuursrechter slechts mede op grondslag van die informatie uitspraak doet indien de procespartij die geen inzage krijgt daar toestemming voor geeft. Deze partij heeft dan dus de mogelijkheid om de geheime informatie die ten grondslag ligt aan het besluit toch aan een rechter voor te leggen, ook al kan hij er zelf geen kennis van nemen. Ook hier is sprake van een balans tussen de uiteenlopende belangen die in het geding zijn. Blijkens vaste jurisprudentie dienen de gevolgen van weigering om die toestemming te verlenen voor rekening van de weigeraar te komen. Daarmee ontnemt de appellant de bestuursrechter immers de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit tot oplegging van een uitreisverbod volledig te toetsen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder geoordeeld dat artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht het in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens neergelegde recht op een eerlijke procesvoering

niet in essentie beperkt.¹⁵ De rechtsbescherming van degene aan wie een uitreisverbod wordt opgelegd is voldoende gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich een indruk kan verschaffen of aan het opleggen van uitreisverboden ten grondslag liggende informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het algemeen voldoende grondslag biedt. Dat past niet in de taakopdracht van die commissie, zoals vastgelegd in artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, en zou volgens de regering ook niet wenselijk zijn. Het is aan de bestuursrechter om de motivering van door de Minister van Veiligheid en Justitie genomen besluiten tot het opleggen van een uitreisverbod te toetsen. Onder welke voorwaarden de bestuursrechter daartoe vertrouwelijke informatie kan benutten is hiervoor reeds toegelicht. In algemene zin is het vanzelfsprekend aan het parlement om de taakuitoefening door de Minister te controleren. De commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten belasten met de taak erop toe te zien dat de motivering van door de Minister van Veiligheid en Justitie genomen besluiten in algemene zin voldoende is, ligt dan ook niet voor de hand.

5.2. Verval van rechtswege

De leden van de D66-fractie vragen zich af wat er gebeurt indien blijkt dat het uitreisverbod onterecht was opgelegd. Zij vragen of in dat geval automatisch de eerder vervallen reisdocumenten kunnen herleven en de signalering uit de systemen verwijderd kunnen worden, en of dat direct dan wel met terugwerkende kracht kan.

Documenten die van rechtswege zijn vervallen worden opgenomen in het Basisregister reisdocumenten. Dit register bevat documenten die niet in omloop mogen zijn. De gegevens uit het Basisregister worden overgenomen door het SIS-II systeem en het Stolen en Lost Travel Documents (SLTD) System van Interpol. Het is niet mogelijk om een document dat eenmaal in deze systemen is opgenomen te verwijderen. Ook verwijdering met terugwerkende kracht is niet mogelijk. Vooral het SLTD systeem van Interpol wordt wereldwijd gebruikt waarbij het risico bestaat dat dergelijke updates niet (tijdig) zijn verwerkt met als gevolg dat het document in sommige landen ten onrechte als ongeldig blijft aangemerkt. Daarom wordt in voorkomende gevallen een nieuw document verstrekt.

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt omgegaan met mogelijk reeds gemaakte kosten voor de vervangende Nederlandse identiteitskaart, indien blijkt dat het uitreisverbod ten onrechte is opgelegd. Zij vragen in welke gevallen de kosten van betrokkene worden vergoed, dan wel of de aan te vragen reguliere reisdocumenten gratis worden verstrekt. Indien de rechter tot het oordeel komt dat aan betrokkene het uitreisverbod ten onrechte is opgelegd, worden de kosten, zo die zijn gemaakt, voor het vervangende identiteitsdocument en/of een nieuw reisdocument vergoed.

5.3. Weigering verstrekken nieuw reisdocument / NIK

De leden van de VVD-fractie vragen waarom tegen de weigering om een nieuw reisdocument te verstrekken, bezwaar en beroep openstaat, nu de weigering voortvloeit uit het opgelegde uitreisverbod.

Een bezwaar of beroep tegen de weigering om een reisdocument te verstrekken hoeft niet per sé betrekking te hebben op de gronden van het uitreisverbod, maar kan betrekking hebben op formele aspecten daarvan.

¹⁵ ABRvS 13 juni 2001, AB2001/267.

Er kan bijvoorbeeld in geschil zijn of het uitreisverbod nog wel van kracht is, bijvoorbeeld als de duur ervan (maximaal 6 maanden) reeds 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.

De leden van de SP-fractie vragen op welke termijn, bij het intrekken van het uitreisverbod, het mogelijk is een reisdocument aan te vragen. Onmiddellijk nadat een uitreisverbod is ingetrokken, wordt betrokkene uit het Register Paspoortsignalering verwijderd en kan betrokkene weer een reguliere Nederlandse identiteitskaart of paspoort verstrekt krijgen.

6. Wetgeving in omliggende landen

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen waarom het voorgestelde uitreisverbod strekt tot het Schengengebied, terwijl Frankrijk, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk de werking van een vervangend reisdocument tot de eigen landsgrenzen beperken. De leden van de SGP-fractie vragen of een uitreisverbod dat zich beperkt tot het eigen grondgebied eenvoudiger is te handhaven. Een verdergaande inperking van het grondrecht zich vrij te verplaatsen en het land te verlaten is gerechtvaardigd als er een legitiem doel is, en het middel geschikt, noodzakelijk en proportioneel is. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebe-strijding wordt op deze punten afzonderlijk ingegaan. Het doel van het uitreisverbod is de bescherming van de nationale veiligheid, door te verhinderen dat personen uitreizen naar strijdgebieden die buiten Schengen liggen (zoals Syrië) en zich daar aansluiten bij een terroristische organisatie. Met het oog op dat doel is het niet noodzakelijk en proporti-oneel als het uitreisverbod zich beperkt tot Nederland, omdat een minder ingrijpend alternatief voorhanden is, namelijk Schengen. Daarbij is ook de handhaafbaarheid een belangrijk criterium. Om het middel (uitreisverbod) geschikt te laten zijn om het doel (voorkomen van uitreis naar strijdge-bieden) te bereiken, moet het zodanig worden vormgegeven dat het ook daadwerkelijk te handhaven is. Om die reden is in dit wetsvoorstel gekozen voor een uitreisverbod voor alle landen buiten het Schengen-gebied. Met de sluiting van het Schengenverdrag heeft Nederland immers het recht opgegeven om systematisch bij de eigen landsgrenzen grenscontroles uit te voeren. Deze controles vinden nu plaats aan de (Schengen) buitengrenzen.

De leden van de VVD-fractie vragen of personen met een uitreisverbod door het Schengengebied kunnen reizen per auto met een rijbewijs. Zij vragen hoe dat wordt gecontroleerd, nu er geen grenscontroles zijn, en in hoeverre een meldplicht nodig is om zeker te stellen dat deze personen niet uit Nederland vertrekken.

Wanneer het uitreisverbod is opgelegd, is het nog toegestaan Nederland te verlaten. Het is betrokkene echter niet toegestaan om het Schengen-gebied te verlaten. Betrokkene kan door het Schengengebied rijden. Een rijbewijs is geen identificatiemiddel in het kader van grenspassage, zodat betrokkene het Schengengebied niet legaal kan verlaten. Een combinatie van een uitreisverbod en een meldplicht kan wenselijk zijn om (eerder) te signaleren dat een persoon zich mogelijk niet meer in Nederland bevindt. Wanneer de persoon dan zijn meldplicht overschrijdt, kan dat aanleiding zijn om aan te nemen dat betrokkene ongeoorloofde reisbewegingen maakt.

De leden van de CDA-fractie vragen wat in Duitsland, Frankrijk en België de stand van zaken is in de wetgeving over het uitreisverbod, en wat de ervaringen met deze wetgeving in de praktijk zijn.

In Duitsland is de maatregel op 30 juni 2015 in werking getreden. De uitvoering van de maatregel is de verantwoordelijkheid van de deelstaten. Het Bundesministerium houdt geen overzicht bij van het aantal afgegeven vervangende documenten. In de praktijk blijkt dat personen zich ook door middel van een rijbewijs of ander officieel afgegeven document met pasfoto kunnen identificeren. In Frankrijk is het uitreisverbod opgenomen in de antiterroristenwet («la loi antiterroriste») van 13 november 2014. Het decreet dat uitvoering van de wet mogelijk maakt is op 14 januari 2015 gepubliceerd. Op 7 januari 2016 heeft Frankrijk bekend gemaakt dat sindsdien bijna 200 uitreisverboden zijn opgelegd aan Franse mannen en vrouwen van wie het vermoeden bestond dat zij naar het buitenland zouden reizen met het doel deelnemen aan terroristische activiteiten. In België is de wet die het uitreisverbod mogelijk maakt op 1 januari 2016 in werking getreden.

7. Consultatie

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een nadere toelichting op de beperkingen bij de controle van de geldigheid van reisdocumenten aan de grenzen.

Op grond van het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet vervallen bij een uitreisverbod zowel het Nederlandse paspoort als de identiteitskaart van betrokkene van rechtswege. Zonder geldig reisdocument staan grenswachters het niet toe dat betrokkene het Schengengebied verlaat. De wijze waarop de grenscontroles aan de Schengenbuitengrenzen dienen te worden uitgevoerd, is geregeld in artikel 7 van verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (de Schengengrenscodes). In de regel worden personen, ook als zij het recht van vrij verkeer hebben, onderworpen aan een controle tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Daarbij kunnen grenswachters de databanken raadplegen met informatie over gestolen, ontvreemde, verloren of ongeldig gemaakte documenten. Hierin zijn ook de reisdocumenten opgenomen die ten gevolge van een uitreisverbod van rechtswege zijn vervallen.

Naast de documentcontrole, kunnen de grenswachters ook de nationale en Europese databanken met persoonsgegevens raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt. Op grond van de Schengengrenscodes mogen de grenswachters deze controle bij personen die het vrij verkeer genieten enkel op *niet-systematische* basis uitvoeren. Een persoonssignaleringsmethode kan daarom ongezien blijven. Er is op dit punt overigens een wijziging van de Schengengrenscodes in voorbereiding op basis waarvan ook bij personen die het vrij verkeer genieten systematische controle mag plaatsvinden.¹⁶ De signalering van personen met een uitreisverbod is verder uitsluitend mogelijk op basis van artikel 36 van het Besluit SIS-II. Deze signaleringsgrond houdt een discrete of onopvallende controle in. Dat betekent dat de grenswachter mededeling aan de Nederlandse autoriteiten doet van het aantreffen van de gesignaleerde persoon, de plaats en het tijdstip van de controle, en bijvoorbeeld de reisroute en bestemming van betrokkene. De grenswachter is echter niet bevoegd om de persoon aan te houden. Het is binnen de huidige wettelijke kaders en toepassing van het SIS-II niet mogelijk een persoon met een uitreisverbod op andere wijze te signaleren dan op basis van artikel 36. Het kabinet zet zich actief in op EU-niveau om

¹⁶ COM (2015) 670: Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders

aandacht te vragen voor de problematiek rond uitreizigers en zoekt samen met gelijkgestemde landen naar een oplossing. Zie ook de beantwoording van de vraag van de SP-fractie hierover in de inleiding van paragraaf 2 van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe een duurzame integrale aanpak, dichtbij de belevingswereld van de jongeren die uitreisplannen hebben, wordt bewerkstelligd, alsmede wat de rol van de gemeenten daarbij is. De aanpak van radicalisering en jihadisme vergt een gezamenlijke, goed afgestemde aanpak tussen het Rijk en lokale overheden. Het kabinet vindt het belangrijk te benadrukken dat gemeenten er niet alleen voor staan in de aanpak van jihadisme en radicalisering. Daarom heeft het kabinet vanaf 2016 aanvullende middelen beschikbaar gesteld om de aanpak van jihadisme en het tegengaan van radicalisering in de meest betrokken gemeenten verder te versterken. Ook kunnen gemeenten advies en kennis inwinnen bij het Rijk (NCTV, SZW en Expertiseunit Sociale Stabiliteit). Dit gebeurt ook geregeld. Er is regelmatig overleg tussen de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de meest betrokken burgemeesters.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de mogelijkheid van inname van de reisdocumenten door de politie niet de standaardprocedure wordt. De Paspoortwet regelt wie de tot inhouding bevoegde instanties zijn. Dat zijn naast de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag (zoals de burgemeester), ook de grensbewaking, de politie en ambtenaren belast met toezicht op vreemdelingen. Bij het opleggen van het uitreisverbod wordt tevens de plicht vermeld om de reisdocumenten in te leveren. Daarbij kan het uitreisverbod persoonlijk worden uitgereikt door bijvoorbeeld de politie, welke vervolgens het reisdocument van betrokkene direct kan inhouden.¹⁷ Het is evenwel niet wenselijk enkel de politie bevoegd te maken tot inhouding in dit bijzondere geval. Immers dat zou betekenen dat indien een andere tot inhouding bevoegde instantie een document in handen krijgt, hij deze niet zou mogen inhouden. Daarbij is op dit moment maatwerk mogelijk. In het ene geval zal het inderdaad noodzakelijk zijn dat de politie het document komt inhouden, en in een ander geval kan het mogelijk bij de gemeente worden ingeleverd. In de huidige praktijk bij een signalering op basis van artikel 23 Paspoortwet wordt dit veelal in het lokale overleg besproken wat in een specifiek geval de gewenste aanpak is.

8. Uitvoeringslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de D66-fractie vragen hoe in inname van reisdocumenten geschiedt, anders dan in die gevallen waarin een uitreiziger met een vervallen document probeert een grens over te steken. Zij vragen naar de wijze waarop betrokkene wordt benaderd, en welke risico's gemeentelijke medewerkers lopen.

Zoals in paragraaf 3.1 en 7 van deze nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie, geldt dat het uitreisverbod in persoon kan worden uitgereikt en dat daarbij direct het document van betrokkene kan worden ingehouden. In elk geval zal in het uitreisverbod worden verwezen naar de verplichting het document in te leveren. Daarbij kan het besluit tot het uitreisverbod persoonlijk wordt uitgereikt door de politie, die dan direct het reisdocument van betrokkene kan inhouden. Dat maakt de rol voor een gemeentelijk medewerker beperkter. Overigens geldt dat gemeentelijke medewerkers altijd

¹⁷ Artikel 55 Paspoortwet.

geconfronteerd kunnen worden met personen die zijn opgenomen in het register paspoortsignaleringen waarvan zij het reisdocument dienen in te houden. De meeste gemeenten hebben interne afspraken hoe in dergelijke gevallen te handelen.

ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel 17 niet is opgenomen dat de vervangende identiteitskaart geen reisdocument is, en dat hij alleen gebruikt mag worden in het Schengengebied. Met de voorgestelde wijziging van artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet wordt geregeld dat de vervangende Nederlandse identiteitskaart een identiteitskaart van het Europese deel van Nederland is. Op grond van de artikelen 4 en 5 van de Richtlijn 2004/38/EG¹⁸ hebben Unieburger het recht met een geldige identiteitskaart het grondgebied van een lidstaat te verlaten respectievelijk het grondgebied van een lidstaat binnen te treden. Op grond van artikel 27 van dezelfde richtlijn hebben lidstaten de mogelijkheid dit recht in te perken wegens redenen van openbare orde en veiligheid. Middels het verstrekken van een vervangende identiteitsbewijs maakt Nederland kenbaar voor de andere lidstaten dat het recht van betrokkene om het Schengengebied te verlaten is beperkt. De lidstaten die geen onderdeel zijn van het Schengengebied, zoals Groot-Brittannië, kunnen hem vervolgens op grond van hetzelfde artikel 27 van de richtlijn verhinderen om binnen te treden.

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

¹⁸ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.