No.W04.15.0337/I/K 's-Gravenhage, 13 november 2015

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

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

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

1. Samenhang met het uitreisverbod

De toelichting vermeldt dat de voorgestelde wijziging van de Paspoortwet noodzakelijk is vanwege de invoering van het uitreisverbod, teneinde de reisdocumenten van betrokkenen van rechtswege te laten vervallen.[[1]](#footnote-1) Voorts vermeldt de toelichting dat het van rechtswege laten vervallen van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart enerzijds een versterking betekent van de effectiviteit van het uitreisverbod. Anderzijds dient de maatregel ertoe om te voorkomen dat verschillende instanties afzonderlijk van elkaar moeten oordelen over de noodzaak tot beperking van iemands bewegingsvrijheid. De beoordeling van de redenen die tot het vervallen van een reisdocument leiden, wordt gelegd bij de autoriteit die voor de desbetreffende beslissing het meest is aangewezen, namelijk de minister van Veiligheid en Justitie, aldus de toelichting.

a. *Verhouding uitreisverbod en Paspoortwet*

De Afdeling merkt op dat, voor zover het voorstel erin voorziet dat een paspoort vervallen wordt verklaard, die mogelijkheid reeds bestaat op grond van het huidige artikel 23 van de Paspoortwet.[[2]](#footnote-2) In die zin kan een deel van de in dit voorstel voorziene maatregelen, namelijk voor zover het gaat om het vervallen van het paspoort, reeds worden toegepast op basis van de huidige Paspoortwet en zonder een noodzakelijke koppeling met de oplegging van een uitreisverbod. De Afdeling heeft begrip voor de in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel gegeven motivering van de keuze om de procedure van artikel 23 van de Paspoortwet niet naast de procedure van het uitreisverbod te laten doorlopen.[[3]](#footnote-3) Dat laat de vraag onverlet of een separaat uitreisverbod noodzakelijk is naast de mogelijkheid van vervallenverklaring van het paspoort en – zoals nu voorgesteld – van de Nederlandse identiteitskaart.

In dit verband wijst de Afdeling op het advies over het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*.*[[4]](#footnote-4) Ten aanzien van dat wetsvoorstel heeft de Afdeling opgemerkt dat niet wordt toegelicht waarom naast de bestaande mogelijkheid van artikel 23 van de Paspoortwet een uitreisverbod noodzakelijk is.

b*. Verhouding bestaande en voorgestelde procedure*

De Afdeling merkt daarbij op dat bij de motivering voor het laten vervallen van reisdocumenten van rechtswege niet wordt ingegaan op de afwijking van deze procedure ten opzichte van de reguliere procedure voor het vervallen verklaren op grond van de Paspoortwet. Die voorziet in eerste instantie in de inhouding en het vervolgens vervallen verklaren van het paspoort na een daartoe ingerichte procedure.[[5]](#footnote-5) Alleen in bijzondere situaties laat de wet toe dat dit document van rechtswege vervalt. Het gaat daarbij om vastgestelde gronden waaraan geen afweging ten grondslag ligt.[[6]](#footnote-6)

c. *Rechtsbescherming en effectiviteit*

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

d. *Conclusie*

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

2.Vervangende identiteitskaart

Het voorstel voorziet erin dat degene aan wie een uitreisverbod is opgelegd en die in verband daarmee geen Nederlands paspoort of Nederlandse identiteitskaart mag houden, een vervangende identiteitskaart wordt verstrekt voor identificatiedoeleinden en om het reizen binnen het Schengengrondgebied mogelijk te maken.[[7]](#footnote-7) Daartoe stelt de regering voor om deze vervangende identiteitskaart zodanig vorm te geven dat voor grensbewakingsautoriteiten kenbaar is dat de houder ervan het Schengengrondgebied niet mag verlaten. De regering onderkent ook dat de vervangende identiteitskaart voor de houder een stigmatiserend effect kan hebben, reden waarom de vervangende identiteitskaart ‘in beperkte zin’ wordt aangepast.[[8]](#footnote-8)

De Afdeling merkt op dat ten behoeve van de waarborging van de effectiviteit van de vervangende identiteitskaart een zodanige vormgeving noodzakelijk is, dat voor alle grensbewakingsautoriteiten kenbaar is dat het een persoon betreft aan wie een verbod is opgelegd om het Schengengrondgebied te verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan het voornemen van de regering om de nadelige gevolgen van het stigmatiserend effect tot een aanvaardbaar minimum te beperken.

In dat licht adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de regering aan deze twee uitgangspunten invulling zal geven.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

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

* Bij het voorgestelde artikel 17, tweede lid, in de toelichting nader omschrijven voor welke situaties deze bepaling bedoeld is en daarbij verduidelijken of het ook om verblijf anders dan wonen gaat.
1. Memorie van toelichting, paragraaf 3, onder verwijzing naar het voorstel van wet voor Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding). [↑](#footnote-ref-1)
2. Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kan weigering of vervallenverklaring van een paspoort geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting, paragraaf 3.2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 28 oktober 2015 (W03.15.0235). [↑](#footnote-ref-4)
5. Op grond van artikel 23 kan de minister die het aangaat (in deze gevallen zal dat doorgaans de minister van Veiligheid en Justitie zijn) een verzoek tot vervallen verklaring van het paspoort doen aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet). Deze deelt de bevoegde autoriteiten mee dat het paspoort moet worden ingehouden (artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet). De burgemeester dient na ontvangst van het ingehouden reisdocument na te gaan of de gronden tot vervallen verklaring nog bestaan (artikel 44, tweede lid, van de Paspoortwet). [↑](#footnote-ref-5)
6. Onder meer bij verlies van de Nederlandse nationaliteit, wijziging van persoonsgegevens en wanneer is vastgesteld dat bij de aanvraag gebruik is gemaakt van onjuiste gegevens (zie artikel 47 van de Paspoortwet). Voor de andere gronden geldt dat eerst een paspoort kan worden ingehouden, gevolgd door een overeenstemmingsprocedure die voorafgaat aan de vervallenverklaring, op grond van artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. [↑](#footnote-ref-7)
8. Memorie van toelichting, paragraaf 5.3. [↑](#footnote-ref-8)