Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1987–1988

20393 (R 1343) Het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (Paspoortwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. ALGEMEEN	**3**
1.1 Inleiding	3
1.2 Rijkswet	3
1.3 Recht op een reisdocument	4
1.4 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	9
a. Omschrijving van de aanspraken op een reisdocument	9
b. Gronden tot weigering of vervallenverklaring	9
c. Bevoegdhedenverdeling	10
d. Procedures	11
e. Rechten	12
f. Centrale aanmaak	13
1.5 Kosten decentralisatie	14
1.5.1 Inleiding	14
1.5.2 Voor het rijk	14
1.5.3 Voor de provincies	14
1.5.4 Voor de gemeenten	15
1.6 Gevolgen voor de burger	15
1.7 Het paspoort naar Europees model	17
1.8 Deregulering	18
1.9 Adviezen over het voorontwerp van wet	19
2. Hoofdstuk I. Algemene bepalingen	**19**
2.1 Functie van het reisdocument	19
2.2 Soorten reisdocumenten	21
2.3 Inhoud reisdocumenten	22
2.4 Eigendomsrecht	23
2.5 Paspoortenbestandsadministratie	23
2.5.1 Inleiding	23
2.5.2 Doel en inhoud van de paspoortenbestandsadministratie	25
2.5.3 Functionaliteit van een paspoortenbestandsadministratie	26
2.5.4 De keuze tussen een centrale op een decentrale paspoortenbestandsadministratie	26
2.5.5 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	29

3. Hoofdstuk II. Aanspraken op reisdocumenten **30**

3.1 Paspoorten voor Nederlanders 30
3.2 Reisdocumenten voor niet-Nederlanders 31
3.2.1 Vluchtelingen en staatlozen 31
3.2.2 Andere vreemdelingen 35
3.3 Andere reisdocumenten 37

4. Hoofdstuk III. Gronden tot weigering of vervallenverklaring **38**

4.1 Algemeen 38
4.2 Paragraaf 1. De gronden 38
4.2.1 Strafrechtelijke gronden 38
4.2.2 Faillissement 39
4.2.3 Militaire verplichtingen 40
4.2.4 Gronden in verband met verplichtingen in buitengewone omstandigheden 41
4.2.5 Nalatigheid in de nakoming van verplichtingen in verband met betaling van verschuldigde gelden 41
4.2.6 Handelingen gericht tegen de openbare orde, veiligheid en andere gewichtige staatsbelangen 44
4.2.7 Gronden in verband met inbreuken op de internationale rechtsorde 46
4.2.8 Gronden in verband met verleende consulaire bijstand 47
4.3 Paragraaf 2. Registratie 48

5. Hoofdstuk IV. Aanvraag **51**

5.1 De aanvraagprocedure algemeen 51
5.2 Aanvragen door of ten behoeve van handelingsonbekwamen 55

6. Hoofdstuk V. Verstrekking en uitreiking **58**

6.1 Nationale paspoorten 58
6.2 Reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen 58
6.3 Diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten 60
6.4 Andere reisdocumenten 60
6.5 Termijnen 60

7. Hoofdstuk VI. Weigering of vervallenverklaring **62**

7.1 Algemeen 62
7.2 De procedure 62

8. Hoofdstuk VII. Verval van rechtswege **64**

8.1 Algemeen 64
8.2 Gronden tot verval van rechtswege 65
8.3 Reisdocumenten van handelingsonbekwamen 68

9. Hoofdstuk VIII. Inhouding en inlevering **69**

9.1 Inhouding 69
9.2 De tot inhouding bevoegde autoriteiten 71
9.3 Inlevering 72
9.4 Definitieve onttrekking aan het verkeer 72

10. Hoofdstuk IX. Toezicht **72**

11. Hoofdstuk X. Strafbepalingen **74**

12. Hoofdstuk XI. Administratieve rechtsbescherming **76**

13. Hoofdstuk XII. Overgangs- en slotbepalingen **77**

Artikelsgewijze toelichting **79**

1. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

Aan de totstandkoming van een Paspoortwet bestond reeds vele jaren behoefte. De huidige regeling betreffende de verstrekking van reisdocumenten, die in hoofdzaak berust op het Souverein Besluit van Willem I van 12 december 1813 (Stcrt. 1813/1814, no. 4), is voornamelijk neergelegd in ministeriële instructies, beschikkingen en circulaires. De belangrijkste regelingen zijn thans de Paspoortinstructie Nederland 1952, zoals laatstelijk gewijzigd bij ministeriële beschikking van 31-12-1971 (Stcrt 1972, 13) en de vrijwel gelijkluidende Paspoortinstructie Buitenland 1952 (Strct 1952, 132)[1].

De verstrekking van reisdocumenten raakt de uitoefening van het recht het land te verlaten, neergelegd in de Grondwet en in internationale verdragen.

Artikel 2, vierde lid, van de Grondwet (Stb. 1983, 70) bepaalt: «Ieder heeft het recht het land te verlaten behoudens in de gevallen bij de wet bepaald».

Ingevolge dit grondwetsartikel moeten beperkingen op het recht het land te verlaten in een formele wet worden neergelegd. Dit betekent dat de gronden die aanleiding vormen om iemand een reisdocument te onthouden en die thans nog zijn neergelegd in de Paspoortinstructie, wettelijk moeten worden geregeld.

Daarnaast achten ondergetekenden het uit een oogpunt van voor de burger duidelijke en toegankelijke regelgeving noodzakelijk dat de onder meer in de Paspoortinstructie neergelegde bevoegdheden van de verschillende daarin genoemde autoriteiten alsmede voorschriften terzake van onder andere het aanvragen, verstrekken, weigeren, vervallen verklaren en inhouden van paspoorten en andere reisdocumenten in een wet worden geregeld.

1.2. Rijkswet

Het onderhavige ontwerp voor een Paspoortwet is een voorstel van rijkswet.

Ondergetekenden zijn van mening dat de verstrekking van Nederlandse reisdocumenten een aangelegenheid van het Koninkrijk betreft.

Het reisdocument verstrekt door het Koninkrijk der Nederlanden heeft tot doel de houder ervan het reizen naar en van andere landen en het verblijf buitenlands te vergemakkelijken.

Vanouds wordt het reisdocument beschouwd als het verzoek van de overheid die het document heeft afgegeven aan buitenlandse autoriteiten om de houder ervan hulp en bescherming te verlenen bij zijn reis buiten de landsgrenzen. Met de verstrekking van een reisdocument van het Koninkrijk der Nederlanden aan een persoon stelt het Koninkrijk zich in volkenrechtelijke zin garant voor deze persoon.

Gelet op deze aspecten van buitenlands beleid, verbonden aan de verstrekking van reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden is sprake van een aangelegenheid van het Koninkrijk in de zin van artikel 3, eerste lid, onder b, van het Statuut. Afgezien van dit argument ontleend aan het Statuut, zijn ondergetekenden van mening dat Nederlanders ongeacht of ze zich op het grondgebied van Nederland dan wel op dat van de Nederlandse Antillen dan wel Aruba bevinden onder dezelfde voorwaarden en op grond van dezelfde regels recht hebben op een reisdocument van het Koninkrijk der Nederlanden.

[1] Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over de Paspoortinstructie, zijn daarmee beide genoemde paspoortinstructies bedoeld (tenzij anders vermeld).

1.3. Recht op een reisdocument

Het recht het land te verlaten is behalve in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet ook neergelegd in artikel 12, tweede lid, van het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten, goedgekeurd bij rijkswet van 24 november 1978 (Stb. 1978, 624) en in artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden goedgekeurd bij rijkswet van 10 maart 1982 (Stb. 1982, 89). Voorts kan worden gewezen op artikel 2, eerste lid, van de EEG-richtlijnen 68/360 resp. 73/148, waarin ter uitvoering van het in het EEG-verdrag neergelegde recht op vrij verkeer van werknemers resp. vrije vestiging en diensten (artikelen 48, 52 en 59 van het EEG-verdrag) uitdrukkelijk is vermeld, dat de lid-staten aan hun in artikel 1 van de desbetreffende richtlijnen bedoelde onderdanen het recht verlenen om hun grondgebied te verlaten.

De uitoefening van het recht het land te verlaten is niet onbegrensd: ingevolge de Grondwet kan dit recht «bij de wet» worden beperkt. Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol mag de uitoefening van het recht het land te verlaten aan geen andere beperking worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten bevat een soortgelijke beperkingsformule. Beperkingen moeten ingevolge artikel 12, derde lid, van dit Verdrag «bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten». Opgemerkt zij dat het begrip «wet» in deze verdragen als wet in materiële zin wordt opgevat.

De Grondwet gaat verder door te eisen dat beperkingen in een formele wet worden neergelegd.

Ook volgens het EG-recht zijn beperkingen op het recht het land te verlaten denkbaar. In beide bovengenoemde richtlijnen wordt bepaald, dat daarvan kan worden afgeweken uit hoofde van openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid (artikel 10, richtlijn 68/360 resp. artikel 8, richtlijn 73/148). Daarbij doet zich de vraag voor of de in het wetsvoorstel voorziene gronden tot weigering of vervallen verklaring worden gedekt door de mogelijke uitzonderingen op het recht om in het kader van het vrij verkeer van personen in de EG het land te verlaten, teneinde te gaan werken in loondienst of als zelfstandige in een ander EG-land. Aangezien de bovengenoemde beperkingen op het recht het land te verlaten niet verder zijn uitgewerkt, valt de invulling hiervan in de eerste plaats toe aan de Lid-Staten. In dit verband moge worden opgemerkt, dat de opstellers van artikel 48 van het EEG-verdrag primair tot doel hadden te voorkomen dat EG-onderdanen in andere Lid-Staten niet zouden worden toegelaten. De jurisprudentie van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen, waaruit kan worden afgeleid dat het Hof een restrictieve uitleg van het begrip «openbare orde» in dit artikel voorstaat, lijkt dan ook met name te zijn bepaald door het feit dat het in deze gevallen ging om het recht op toelating tot een andere Lid-Staat. In de bovengenoemde richtlijnen, die in verband met het vrije verkeer van personen en diensten in de Europese Gemeenschap ook het recht het land te verlaten uitdrukkelijk vermelden, zijn daaraan de in artikel 48, derde lid, van het EEG-verdrag genoemde uitzonderingen verbonden. Voorts moge worden verwezen naar artikel 2 van beide richtlijnen, dat bepaalt dat voor de uitoefening van het recht het land te verlaten slechts een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort behoeft te worden overgelegd, welke ingevolge het tweede lid door de Lid-Staten overeenkomstig hun wetgeving worden verstrekt of verlengd.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen kan worden afgeleid, dat de uitzonderingsbepalingen eng moeten worden uitgelegd. Dit betekent, dat aan de nationale vrijheid bij de invulling van de begrippen openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, gemeenschapsrechtelijke grenzen worden gesteld. De meest algemene grens houdt volgens de jurisprudentie van het Hof in, dat het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde, afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval veronderstelt het bestaan van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Ondergetekenden zijn van mening, dat de in het wetsvoorstel voorziene gronden tot weigering of vervallen verklaring van een reisdocument, waardoor iemand wordt beperkt in zijn recht het land te verlaten, gezien de jurisprudentie van het Hof, een marginale communautaire toetsing kunnen doorstaan. De gronden, genoemd in het wetsvoorstel, beogen alle een fundamenteel belang van de samenleving te beschermen. Zulks zal nauwelijks betwist worden met betrekking tot de strafrechtelijke gronden (artikel 18), faillissement (artikel 19), militaire verplichtingen (artikel 20) en het verbod het land te verlaten in buitengewone omstandigheden (artikel 21). De artikelen 23 en 24 dienen eveneens ter bescherming van een fundamenteel belang van de samenleving. In artikel 23 is dit enerzijds de bescherming tegen in het buitenland te plegen handelingen, gericht tegen de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk, anderzijds bescherming tegen internationale afkeuring en isolering van de samenleving, doordat wordt voorkomen dat in het buitenland handelingen worden verricht, die zijn gericht tegen de openbare orde en veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. In artikel 24 is eveneens sprake van bescherming van de goede buitenlandse betrekkingen ter waarborging van de positie van het Koninkrijk in de internationale samenleving. Ter zake van de delicten, genoemd onder a, heeft het Koninkrijk zich bij verdragen verplicht om door middel van alle mogelijke wettelijke en administratieve maatregelen de bestrijding van dergelijke misdrijven na te streven. In de voorkoming en bestrijding van deze gedragingen is het onthouden van een reisdocument een belangrijke maatregel. In dit verband moge worden verwezen naar een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 11 november 1983 (nr. A-2.3502(1981), waarin de intrekking van een paspoort op grond van het bepaalde in de artikelen 70 en 73 van de Paspoortinstructie niet in strijd werd geacht met het bepaalde in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waarbij met name werd gelet op het internationale karakter van misdrijven als de onderwerpelijke en de verplichting die Nederland op grond van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van New-York van 30 maart 1961 heeft om illegale handel in verdovende middelen te bestrijden en te bemoeilijken. De ondergetekenden zijn van mening, dat ook de in artikel 24, onder b, vermelde grond (veroordeling wegens strafbare feiten, gepleegd met betrekking tot reisdocumenten of wegens medeplichtigheid daaraan, dan wel het gegronde vermoeden dat de betrokkene zich heeft schuldig gemaakt aan dergelijke handelingen) in voornoemde zin een fundamenteel belang van de samenleving beschermt. In dit verband moge melding worden gemaakt van een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 20 november 1980, nr. A-2.1615 (1980), waarin de Afdeling het verstrekken van een beperkt geldig paspoort, op grond van het feit dat betrokkene in een periode van ruim anderhalf jaar driemaal een Nederlands paspoort was kwijtgeraakt waarvan de toedracht niet duidelijk is kunnen worden, niet in strijd achtte met artikel 48 van het EEG-verdrag.

Met betrekking tot de gronden, genoemd in de artikelen 22 en 25, die het niet-nakomen van schulden aan de staat of publiek-rechtelijke organen en het niet voldoen aan onderhoudsverplichtingen betreffen, menen ondergetekenden te kunnen stellen, dat ook hier fundamentele belangen van de samenleving worden beschermd. Indien een persoon de betaling van belastingen of sociale premies, van door de overheid verstrekte geldleningen, subsidies of renteloze voorschotten, van op hem verhaalbare uitkeringen, gemaakte kosten of anderzins door de overheid verstrekte gelden, dan wel de kosten van verleende consulaire bijstand wil ontlopen, door zich naar het buitenland te begeven met het doel zich te onttrekken aan de inning van deze gelden, vormt dit een genoegzaam ernstige bedreiging van de maatschappelijke orde, aangezien hij zich op deze wijze tracht te onttrekken aan het wettelijke systeem van invordering van publiekrechtelijke schulden. Het niet betalen van onderhoudsverplichtingen heeft vergelijkbare gevolgen, omdat in dergelijke gevallen de overheid veelal de getroffenen van een bijstandsuitkering zal moeten voorzien. Evenzeer is in dit opzicht het beschermen van de staatsfinanciën een wezenlijk belang.

Behalve de in de jurisprudentie van het Hof der Europese Gemeenschappen ontwikkelde eis, dat sprake dient te zijn van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, kan naar de mening van ondergetekenden worden gesteld, dat het zich onttrekken aan een verplichting als bedoeld in de artikelen 22 en 25 blijk geeft van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt. In het wetsvoorstel is er voor gewaakt, dat geen overwegingen van algemene preventie aan de weigering of vervallen verklaring van reisdocumenten ten grondslag liggen. Er dient sprake te zijn van een persoonlijk gedrag van de betrokkene. Met betrekking tot het bepaalde in de artikelen 22 en 25 wordt als cumulatieve eis gesteld, dat de persoon nalatig is in de nakoming van de op hem rustende verplichtingen én het gegronde vermoeden bestaat dat hij zich door verblijf in het buitenland aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de verschuldigde gelden zal onttrekken. Dit laatste zal niet zonder meer worden aangenomen ten aanzien van een persoon, die zich als werknemer, als zelfstandige of ter verrichting van diensten in een andere Lid-Staat van de EG gaat vestigen en vertrekt met opgaaf van zijn nieuwe woon-of verblijfplaats. Toepassing van de artikelen 22 en 25 zal in de gevallen als hier bedoeld in de praktijk slechts bij uitzondering plaats vinden vanwege het vereiste dat betrokkene zich aan de invordering van de verschuldigde gelden wil onttrekken. Hier staat tegenover dat artikel 48 van het EEG-verdrag niet als vrijbrief is bedoeld voor EG-onderdanen om zich aan betaling dan wel invordering van de hier bedoelde schulden in eigen land te onttrekken door verblijf in een andere Lid-Staat. Elders in deze memorie van toelichting wordt er op gewezen, dat het bij de toepassing van deze gronden met name zal gaan om personen, die zich buiten een der landen van het koninkrijk hebben gevestigd. In dergelijke gevallen is het invorderen van de verschuldigde gelden immers aanzienlijk problematischer dan binnen de eigen rechtssfeer. Zolang ook binnen de EG nog onvoldoende mogelijkheden bestaan om maatregelen tegen personen ten uitvoer te leggen, ongeacht in welke der Lid-Staten zij zich op dat moment bevinden, is het bestaan van deze mogelijkheid om iemand een (volledig geldig) reisdocument te onthouden alleszins te rechtvaardigen. Ondergetekenden wijzen in dit verband op de mogelijkheid om aan betrokkene een beperkt geldig reisdocument te verstrekken ingevolge artikel 45 van het wetsvoorstel. In voorkomende gevallen kan derhalve ten behoeve van het verblijf in een Lid-Staat of in een ander land een beperkt geldig reisdocument worden verstrekt, indien betrokkene aantoont zwaarwegende belangen te hebben bij het verblijf aldaar wegens het verrichten van werkzaamheden.

Voorts zijn ondergetekenden van mening, dat er evenredigheid bestaat tussen de weigering of vervallen verklaring van het reisdocument van betrokkene en de ernst van in de gronden neergelegde feiten. Opgemerkt wordt dat de rechtsbescherming tegen het onthouden van een reisdocument voldoende is gewaarborgd. In de huidige situatie en naar mag worden aangenomen ook in de toekomst zal er een administratieve rechter zijn, die in hoogste instantie geroepen kan worden een oordeel te geven over een weigering of vervallen verklaring van een reisdocument. Deze rechtsbescherming geldt in gelijke mate voor Nederlanders en voor vreemdelingen, ongeacht of dit onderdanen van andere Lid-Staten van de EG betreft. Van discriminatie is derhalve geen sprake, terwijl inzake de rechtsbescherming voldaan wordt aan het bepaalde in artikel 8 van richtlijn 64/221.

Tenslotte kan over de invulling van het begrip openbare orde nog het volgende worden opgemerkt. Zoals hierboven is vermeld, zijn ondergetekenden van mening dat de bescherming van de staatsfinanciën en de wettelijke mogelijkheden tot invordering daarvan als fundamentele belangen van de samenleving zijn aan te merken. Ondergetekenden wijzen in dit verband op het reeds genoemde Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het eveneens vermelde Vierde Protocol behorende bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), die ook het begrip «handhaving van de openbare orde» kennen als een mogelijke beperking op het in deze verdragen toegekende recht om het land te verlaten. Het begrip is in deze verdragen weliswaar ruimer dan in het EEG-verdrag, maar wordt anderzijds weer beperkt doordat de uitzondering op het recht het land te verlaten verenigbaar moet zijn met de andere in het verdrag erkende rechten (IVBPR) dan wel in een democratische samenleving nodig moet zijn (EVRM). Voorts kan volgens beide verdragen een beperking gerechtvaardigd zijn, indien zulks noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ter zake kan worden gewezen op een beslissing van de Europese Commissie van 10 maart 1981 (zaak 8988/80), waarin wordt gesteld dat het verbod om het land te verlaten zonder toestemming van de rechter-commissaris in het faillissement van betrokkene (vgl. artikel 19 van het wetsvoorstel) niet in strijd is met artikel 2 van het Vierde Protocol. Het betreft volgens de Commissie een noodzakelijke maatregel voor de handhaving van de «ordre public» en voor de bescherming van de rechten van anderen. Het Hof der Europese Gemeenschappen lijkt zich op het Europese Verdrag te oriënteren in zaak 36/75, waarin het heeft uitgesproken dat het gedrag van de betrokken EG-onderdaan een werkelijke bedreiging voor de openbare orde moet opleveren en de beperkingen van de in het Europese Verdrag van de mensenrechten neergelegde vrijheden niet verder mogen gaan dan in het belang van de openbare orde in een democratische samenleving noodzakelijk is.

Voorts moge nog worden verwezen naar hetgeen de regering in de memorie van toelichting van de goedkeuringswet inzake het Vierde Protocol heeft gesteld (kamerstukken II, 1978/79, 15 396, nrs. 1–3, blz. 6–7). De opstellers van het Protocol hebben uitdrukkelijk willen kiezen voor de ruime in continentaal-Europese landen gehuldigde opvatting van het begrip openbare orde. Naar het oordeel van de regering, aldus de memorie van toelichting, staat de bepaling ook niet in de weg aan beperking van de bewegingsvrijheid van degenen die een proeftijd ondergaan op grond van een voorwaardelijke veroordeling, een voorwaardelijke invrijheidstelling of een terbeschikkingstelling van de Regering, dan wel indien gevaar bestaat dat iemand zich aan zijn publiekrechtelijke of privaatrechtelijke verplichtingen zal onttrekken. Bij de opstelling van het Protocol is het standpunt ingenomen dat deze beperkingen worden gedekt door het begrip «handhaving van de openbare orde». Overigens

geldt ook voor het Vierde Protocol, evenals voor het EEG-verdrag, dat aan de nationale instanties een beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

In het licht van het voorgaande zijn ondergetekenden van mening dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt dat geen beslissingen zullen worden genomen die strijdig zijn met de bepalingen van het EG-recht.

De vraag kan worden gesteld of uit het recht het land te verlaten ook het recht op een reisdocument voortvloeit. Ondergetekenden beantwoorden deze vraag bevestigend. Het reisdocument is namelijk in vele gevallen een noodzakelijke voorwaarde om het recht het land te verlaten te kunnen uitoefenen, gelet op de omstandigheid dat in de praktijk overschrijding van de grenzen van de eigen staat in het algemeen samenvalt met overschrijding van de grenzen van een andere staat, die voor toelating in beginsel een reisdocument verlangt. In dit verband moge nogmaals worden verwezen naar de bovengenoemde EG-richtlijnen, die in artikel 2 bepalen, dat voor de uitoefening van het recht het land te verlaten slechts een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort behoeft te worden overgelegd. Ingevolge het tweede lid van dat artikel verstrekken of verlengen de lid-staten de uitreisdocumenten overeenkomstig hun wetgeving.

De beslissing omtrent de verstrekking van een reisdocument is derhalve in feite een beslissing op de vraag of iemand in de gelegenheid wordt gesteld het land te verlaten. Ondergetekenden wijzen erop dat ter gelegenheid van de grondwetsherziening, waarbij artikel 2, vierde lid, in de Grondwet werd opgenomen, in de memorie van toelichting reeds is erkend dat het recht het land te verlaten in beginsel voor iedere Nederlander het recht op een paspoort met zich meebrengt (kamerstukken II, 1976/77, 14 200, nr. 3, blz. 8. Zie ook kamerstukken II, 1980/81, 15 396, nr. 6, blz. 10, memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Vierde Protocol).

Artikel 2, vierde lid, van de Grondwet brengt volgens de memorie van toelichting niet met zich mee dat iedereen recht op een Nederlands paspoort zou hebben. Het recht op een Nederlands paspoort geldt in de eerste plaats voor Nederlanders aan wie de Nederlandse overheid binnen de bij de wet gestelde grenzen verplicht is een zodanig paspoort uit te reiken. In het onderhavige wetsvoorstel is er dan ook vanuit gegaan dat iedere Nederlander – behoudens in de gevallen bij de wet bepaald – recht heeft op een paspoort.

Aangezien het recht het land te verlaten niet alleen gewaarborgd is voor Nederlanders maar ook voor niet-Nederlanders, is in het wetsvoorstel neergelegd dat die vreemdelingen, die door Nederland of de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba als vluchteling zijn toegelaten, alsmede staatlozen in de zin van het Staatlozenverdrag 1954, recht hebben op een ander Nederlands reisdocument dan het nationale paspoort.

In het wetsvoorstel worden zowel de termen «paspoort» als «reisdocument» gehanteerd. Indien de term «paspoort» wordt gebruikt, is hiermee het reisdocument bedoeld waarin als nationaliteit van de houder de Nederlandse wordt vermeld.

Evenals het recht het land te verlaten is het recht op een reisdocument niet onbegrensd. De gronden die aanleiding kunnen vormen om iemand een reisdocument te onthouden en hem daarmee in feite de uitoefening van het recht het land te verlaten te ontzeggen, moeten ingevolge de Grondwet in een formele wet worden neergelegd en voldoen aan de beperkingsmogelijkheden als neergelegd in artikel 12, derde lid, van het Internationale Verdrag inzake burger- en politieke rechten en in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Overigens moet in dit verband worden opgemerkt dat voor wat betreft de toepassing van de hier aangehaalde artikelen uit de twee verdragen, Nederland, de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba als afzonderlijk grondgebied worden beschouwd.

1.4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

a. *Omschrijving van de aanspraken op een reisdocument*

Doel van het wetsvoorstel is het waarborgen en begrenzen van het uit het recht het land te verlaten voortvloeiende recht op een reisdocument. Die aanspraak op een reisdocument wordt voor Nederlanders omschreven als het recht op een nationaal paspoort geldig voor vijf jaar en voor alle landen (artikel 9).

Voor niet-Nederlanders is het recht op een reisdocument in het wetsvoorstel neergelegd voor vreemdelingen die op grond van de vreemdelingenwetgeving als vluchteling dan wel als staatloze tot Nederland onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba zijn toegelaten (artikel 12 en 14). De desbetreffende vluchtelingen hebben recht op een reisdocument voor vluchtelingen, dat minimaal één jaar geldig moet zijn. De staatlozen hebben recht op een reisdocument voor vreemdelingen, geldig voor minimaal drie maanden.

Aan degene die als vluchteling kan worden aangemerkt, kan een reisdocument worden verstrekt (artikel 13). Voorts kan aan vreemdelingen die in een der landen van het Koninkrijk verblijven en geen reisdocument van een ander land kunnen verkrijgen, een reisdocument worden verstrekt (artikel 15). Naast het nationaal paspoort worden in het wetsvoorstel derhalve nog genoemd de reisdocumenten voor vluchtelingen en de reisdocumenten voor vreemdelingen. Ook worden nog genoemd de diplomatieke en dienstpaspoorten, die uitsluitend kunnen worden verstrekt aan Nederlanders die geacht kunnen worden een diplomatieke status te bezitten dan wel ten behoeve van een der landen van het Koninkrijk naar het buitenland te reizen.

Voorts kan aan degene die recht heeft op een Nederlands reisdocument doch op het moment van vertrek zonder geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument bij de grens of bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland verschijnt en kan aantonen zwaarwegende belangen te hebben bij de voortzetting van de reis, een zogenaamd nooddocument worden verstrekt met een zodanige tijdelijke en territoriale geldigheid als daarvoor vereist is.

Tenslotte kan de minister van Buitenlandse Zaken andere reisdocumenten vaststellen. Dit zijn reisdocumenten voor een specifiek doel dan wel met een beperkte territoriale geldigheid of geldigheidsduur.

b. *Gronden tot weigering of vervallenverklaring*

Het recht op een reisdocument kan worden beperkt indien er gronden zijn om iemand de uitoefening van het recht het land te verlaten te ontzeggen dan wel het hem slechts onder bepaalde voorwaarden toe te staan. In het onderhavige wetsvoorstel zijn – limitatief – die gronden opgesomd. Daarbij zijn de beperkingsmogelijkheden, neergelegd in artikel 12, derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten en in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsmede in artikel 10 van de EEG-richtlijn 68/360 en artikel 8 van de EEG- richtlijn 73/148 in acht genomen.

De gronden om iemand een reisdocument te onthouden zijn enerzijds gelegen in het voorkomen dat de betreffende persoon zich onttrekt aan de nakoming van op hem rustende verplichtingen dan wel aan een mogelijke strafvervolging of tenuitvoerlegging van een opgelegde straf; anderzijds in het voorkomen van de mogelijkheid dat de betreffende persoon de positie van het Koninkrijk in het buitenland in gevaar brengt. Voorts kan het feit dat iemand een ernstige inbreuk heeft gemaakt op de internationale rechtsorde, grond vormen betrokkene gedurende een bepaalde tijd een reisdocument te onthouden.

De hier genoemde redenen om iemand in het land te houden of te beletten om naar het buitenland te gaan zijn in Hoofdstuk III uitgewerkt in nauwkeurig geformuleerde gronden tot weigering dan wel vervallen verklaring van een reisdocument. Onder omstandigheden kan ook in die gevallen niettemin een reisdocument met een beperkte territoriale geldigheid of beperkte geldigheidsduur worden verstrekt.

c. *Bevoegdhedenverdeling*

Een tweede doel van het wetsvoorstel is het vastleggen van een voor de burger duidelijke en toegankelijke regeling van de met de aanvraag en verstrekking van reisdocumenten gemoeide procedures en termijnen, alsmede van de bevoegdheden van de diverse autoriteiten ter zake.

In het kader van het decentralisatiestreven van de regering in het begin van de jaren tachtig werd de gedachte ontwikkeld om de afgifte van paspoorten te decentraliseren van de commissarissen der Koningin naar de burgemeesters. Hiervan werd melding gemaakt in de Decentralisatienota van 17 november 1980 (kamerstukken II, 1980/81, 16492, nrs. 1–2, blz. 50). Na uitvoerige discussies besloot de regering in beginsel tot deze decentralisatie, welk besluit werd vastgelegd in het Decentralisatieplan van 13 september 1983 (kamerstukken II, 1982/83, 16492, nrs. 7–8, blz. 9). Daarbij werd opgemerkt, dat alvorens tot uitvoering van dat beluit kon worden overgegaan «nader overleg tussen de betrokken ministeries zal moeten uitwijzen op welke wijze de taken en bevoegdheden bij de uitgifte van paspoorten definitief zullen worden geregeld». Het Decentralisatieoverzicht 1984 (kamerstukken II, 1984/85, 18600, hoofdstuk VII, nr. 7, blz. 26) vermeldde als «uitkomst van dit nader overleg (...) de beslissing de afgifte van paspoorten te decentraliseren naar de burgemeesters, onder handhaving van de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. Dit betekent dat iedere gemeente op aanvraag een paspoort kan uitreiken. In de in voorbereiding zijnde Paspoortwet zullen de gronden waarop de afgifte van een paspoort kan worden geweigerd worden neergelegd. De bevoegdheid een paspoort te weigeren wordt voorbehouden aan de minister van Buitenlandse Zaken.»

In het wetsvoorstel is gekozen voor een opzet, waarin de aanvraag gewoonlijk kan worden gedaan in de woonplaats van de betrokkene, waar hij in het persoonsregister is opgenomen. Dit betekent dat in Nederland een paspoort kan worden aangevraagd bij de burgemeester van de gemeente waar betrokkene woont, op de eilanden van de Nederlandse Antillen en in Aruba bij de daartoe door de Gouverneur na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken aangewezen autoriteiten, en in het buitenland bij de hoofden van de daartoe door de minister van Buitenlandse Zaken aangewezen diplomatieke en consulaire posten in welks ressort de aanvrager woont of verblijft. Het betreft hier in het algemeen de autoriteiten bij wie de voor de aanvraag noodzakelijke gegevens berusten, zoals de identiteit, de handelingsbekwaamheid, de nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager. Het logisch gevolg van deze opzet is, dat het reisdocument in beginsel door dezelfde autoriteit wordt uitgereikt die de aanvraag in ontvangst heeft genomen.

De bevoegdheid een reisdocument te verstrekken of te weigeren berust centraal bij de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het paspoortbeleid. Voorts berusten de persoonsgevoelige gegevens betreffende gesignaleerde personen, die in het algemeen van centrale overheidsinstanties afkomstig zijn, bij hem onderscheidenlijk de Gouverneur. Weliswaar zijn de gronden tot weigering (of vervallen verklaring) limitatief in het wetsvoorstel opgenomen, zodat ook lagere overheidsorganen een richtsnoer zouden hebben, indien de uitoefening van deze bevoegdheid aan deze autoriteiten zou zijn toegekend, maar juist in de

toepassing van deze gronden in concrete gevallen zal het fundamentele recht om het land te verlaten gestalte dienen te krijgen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient beoordeling door één landelijke instantie te prevaleren boven een stelsel, waarin deze interpretatie (in Nederland) door 714 verschillende autoriteiten zou plaatsvinden. Een dergelijke uniforme interpretatie en toepassing van de beperkingsgronden zou moeilijk te verwezenlijken zijn, indien (in Nederland) iedere burgemeester daar zelfstandig over zou kunnen oordelen. Daarnaast zou een per gemeente verschillende interpretatie en toepassing van de beperkingsgronden eerder aanleiding kunnen geven tot vele beroepsprocedures.

Voorts zijn de belangen, die gemoeid zijn bij dergelijke beslissingen, overwegend belangen van de centrale overheid die het gemeentelijk niveau overstijgen. Zoals uit het voorgaande blijkt, gaat het om opsporings- en vervolgingsbelangen, belangen waarbij de positie van het Koninkrijk ten opzichte van het buitenland in het geding is, alsmede burgerrechtelijke verplichtingen en verplichtingen ten opzichte van publiekrechtelijke lichamen. De autoriteiten die betrokken zijn bij de beoordeling en afweging van deze belangen vervullen dikwijls centrale taken, zoals de onderscheiden ministeries en het openbaar ministerie. Het zou naar de mening van ondergetekenden niet doelmatig zijn, de afweging van deze belangen over te laten aan de plaatselijke autoriteiten. Het zou evenmin doelmatig zijn indien de diverse autoriteiten met iedere burgemeester afzonderlijk zouden moeten overleggen.

Overwogen is voorts dat het in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is, dat de zeer privacy-gevoelige gegevens omtrent de gronden tot weigering of vervallen verklaring zo beperkt mogelijk worden verspreid. Zulks is in overeenstemming met de het door de regering aanvaarde uitgangspunt, dat dergelijke gegevens zo dicht mogelijk bij de bron geregistreerd moeten worden.

Ook in de huidige situatie, waarin 12 provincies en 83 gemeenten een ge(sub)delegeerde afgiftebevoegdheid hebben, vindt in veel gevallen de inhoudelijke beoordeling van de weigeringsgronden in Nederland reeds plaats door de minister van Buitenlandse Zaken, bij wie de gegevens betreffende op de zogenaamde signaleringslijst voorkomende personen, wier aanvragen ter advisering aan hem dienen te worden voorgelegd, voorhanden zijn.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de burger, uit doelmatigheidsoverwegingen en vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hebben de ondergetekenden, in de lijn van de besluitvorming op het gebied van de decentralisatie en de Paspoortwet, gemeend de bevoegdheid tot verstrekking of weigering (dan wel vervallen verklaring) voor te behouden aan de centrale overheid.

Deze gewijzigde toedeling van bevoegdheden brengt wel met zich mee dat in Nederland de provincies in het vervolg geen taak meer zullen hebben met betrekking tot de verstrekking van reisdocumenten.

In de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba blijven de bevoegdheden met betrekking tot de verstrekking van reisdocumenten ongewijzigd.

Ieder reisdocument van het Koninkrijk der Nederlanden wordt onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken verstrekt. Hij is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de Paspoortwet.

d. *Procedures*

In het wetsvoorstel zijn de volgende procedures opgenomen:

- de aanvraagprocedure met specifieke regels voor aanvragen door of ten behoeve van handelingsonbekwamen;
- de procedure tot verstrekking;
- de procedure tussen de diverse autoriteiten met betrekking tot het verzoek tot weigering of vervallenverklaring en de registratie van deze verzoeken;

– de procedure met betrekking tot weigering of vervallenverklaring tussen overheid en burger;
– de procedure tot uitreiking;
– de procedure betreffende de intrekking van de verklaring van toestemming ten behoeve van de handelingsonbekwame.

e. *Rechten*

Met betrekking tot de voor reisdocumenten verschuldigde rechten (leges) zijn een tweetal uitgangspunten van belang. In de eerste plaats brengt naar de mening van ondergetekenden het recht van een ieder om het land te verlaten (vgl. artikel 2, vierde lid, van de Grondwet) met zich, dat er geen financiële drempel opgeworpen mag worden, welke zodanig is dat daardoor het wezen van dit recht zou worden aangetast. De voor het reisdocument verschuldigde rechten mogen niet meer bedragen dan nodig is ter vergoeding van de terzake gemaakte werkelijke kosten. Voor wat het Rijk betreft omvatten deze kosten enerzijds de productie- en distributiekosten en anderzijds kosten welke gemaakt worden bij het uitoefenen van consulaire taken in het buitenland.

Internationaal is het beginsel, dat de door de burger bij de aanschaf van reisdocumenten te betalen rechten geen overwegende belemmering mogen vormen voor de uitoefening van zijn fundamentele recht op bewegingsvrijheid, onder andere erkend in de verdragen betreffende de status van vluchtelingen en van staatlozen. Hierin staat te lezen, dat de voor de op grond van deze verdragen afgegeven reisdocumenten te heffen rechten, het laagste voor nationale paspoorten geldende tarief niet mogen overschrijden.

Het tweede uitgangspunt is, dat de onderlinge verschillen in door de burger te betalen rechten voor het reisdocument, hetgeen afhankelijk is van zijn woon- of verblijfplaats, zo gering mogelijk dienen te zijn. Aan een en ander wordt op twee manieren uitwerking gegeven.

Indien de aanvraag voor een reisdocument is ingediend bij een burgemeester of een door de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba daartoe aangewezen autoriteit, betaalt de burger de rechten, die terzake van reisdocumenten bij verordening door de desbetreffende gemeente (op grond van artikel 277 Gemeentewet) dan wel (het eilandgebied van) de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba zijn vastgesteld. De kosten, die terzake van het reisdocument aan het Rijk verschuldigd zijn en in het algemeen in de bovenbedoelde rechten zullen zijn verdisconteerd, worden bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld. Daarin wordt tevens de afdracht van deze kosten door de gemeenten en (de eilandgebieden van) de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, alsmede de wijze waarop deze dient te geschieden, geregeld. Voorts wordt aangegeven welke kosten voor verschillende soorten reisdocumenten aan het Rijk verschuldigd zullen zijn en in hoeverre lagere bedragen worden gehanteerd voor bepaalde categorieën personen, zoals minderjarigen.

Het staat de gemeenten vrij in de door hen geheven rechten naast de aan het Rijk af te dragen kosten rekening te houden met een vergoeding voor de kosten, die voortvloeien uit de aan de burgemeester toegekende bevoegdheden. In het kader van het toezicht op de gemeentelijke verordeningen ter zake zal er op worden toegezien, dat niet meer dan de werkelijke kosten in rekening worden gebracht.

De afdracht van kosten door de Nederlandse Antillen en Aruba, die geschiedt ten behoeve van de Nederlandse rijksbegroting ter dekking van de productie- en distributiekosten van het reisdocument en de kosten verbonden aan het instandhouden door Nederland van het apparaat voor consulaire dienstverlening in het buitenland, laat de autonome heffing van rechten ter zake van paspoorten en andere reisdocumenten door de Nederlandse Antillen en Aruba respectievelijk de afzonderlijke eilandge-

bieden onverlet. Evenals de gemeenten staat het hen vrij de door hen gemaakte kosten in het legesbedrag mede tot uitdrukking te laten komen.

Indien de aanvraag plaatsvindt bij de minister van Buitenlandse Zaken zelf of bij een post in het buitenland, is er sprake van een direkte dienstverlening door het Rijk aan de burger. In dat geval kunnen er rechtstreeks door het Rijk rechten worden geheven. In de meergenoemde algemene maatregel van rijksbestuur zal worden vastgelegd welke rechten door de aanvrager verschuldigd zijn wegens de ten behoeve van de uitreiking van het reisdocument door het Rijk verrichte handelingen, in welke gevallen daarvan geheel of gedeeltelijk ontheffing kan worden verleend en op welke wijze deze rechten dienen te worden voldaan. Voorts zal, mede gezien de bovengenoemde internationaal-rechtelijke verplichtingen, het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken er op gericht zijn te komen tot een redelijke verhouding tussen de te heffen rechten en de werkelijk gemaakte kosten. Bij het opstellen van de wettelijke bepalingen is bovendien gestreefd naar een vereenvoudiging van de regelgeving. Door vaststelling van de aan het rijk verschuldigde rechten bij één algemene maatregel van rijksbestuur, gebaseerd op de nieuwe Paspoortwet, vervallen de thans nog verspreide bepalingen betreffende rijksleges, zoals neergelegd in de Wet tot nadere regeling van de heffing en de bestemming van de kanselarijleges van 9 mei 1890 (Stb. 1890, 80), met het daarop gebaseerde Legesbesluit van 1983 en in de Wet op de kanselarijrechten van 1 november 1948 (Stb. I 481).

f. *Centrale aanmaak*

De vervaardiging van de Nederlandse reisdocumenten, ongeacht of de uitreiking daarvan in Nederland, in de Nederlandse Antillen, in Aruba of in het buitenland zal geschieden, vindt centraal in Nederland plaats. Deze centrale aanmaak omvat niet alleen de vervaardiging van het fysieke reisdocument, maar ook de in het desbetreffende produktieproces geïntegreerde personalisering van het document met de gegevens van de houder.

Aan deze beslissing lag de overweging ten grondslag, dat een zo groot mogelijke fraudebestendigheid diende te worden nagestreefd, zowel voor wat betreft het document zelf als de daarbij behorende aanvraag-, produktie- en uitreikingsprocedures. Er is sprake van een toenemend misbruik van het reisdocument in relatie met onder andere verdovende middelen smokkel en terrorisme. Ook wordt veelvuldig gebruik gemaakt van vervalste Nederlandse reisdocumenten bij de illegale binnenkomst van vreemdelingen. Het systeem waarvoor nu met het oog op het belang van de fraudebestendigheid gekozen is, kan op technische en financiële gronden niet worden gerealiseerd op decentraal niveau. Gezien de grote mate van «professionaliteit» die door fraudeurs van reisdocumenten aan de dag wordt gelegd, dient de voor de vervaardiging van reisdocumenten gebruikte apparatuur zeer geavanceerd te zijn. Het gevolg van decentrale vervaardiging op alle aanvraagpunten zou zijn, dat uit kostenoverwegingen gebruik zou worden gemaakt van technologieën en apparatuur, die eerder binnen het bereik van de vervalsers en fraudeurs liggen. Bovendien zou de huidige situatie, waarbij fraude in de hand wordt gewerkt door de aanwezigheid van blanco paspoorten in 83 gemeenten en 12 provincies, bij inschakeling van alle gemeenten in het kader van de decentralisatie, zelfs in versterkte mate worden gecontinueerd.

Een bijkomend voordeel van het centrale produktieproces is, dat alert kan worden gereageerd op nieuwe ontwikkelingen welke zich op het terrein van de fraude en vervalsing voordoen, waardoor de fraudebestendigheid van het document ook op langere termijn gewaarborgd kan worden.

Voor de huidige praktijk betekent de invoering van de centrale vervaardiging van reisdocumenten, dat de handmatige personalisering van deze

documenten door de autoriteiten, die tot afgifte daarvan bevoegd waren, zal worden vervangen door een geautomatiseerde personalisering en vervaardiging, alsmede een sterke vereenvoudiging en uniformering van de werkzaamheden die zijn verbonden aan de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten. Voor de bevoegdheden van deze autoriteiten op dit gebied heeft de centrale aanmaak derhalve geen gevolgen.

Met de keuze voor een nieuw fraudebestendig reisdocument is tevens een belangrijke stap gezet op weg naar een nieuwe vorm voor dit document. Het geautomatiseerde produktieproces heeft betrekking op de vervaardiging van een kaart, waarop alle relevante persoonsgegevens en overige informatie is aangebracht. Deze kaart is op zich een volwaardig reisdocument, dat met name voor landen die geen visumplicht voor Nederlanders hebben ingesteld, gebruikt kan worden. Voor de overige landen dient nog een traditioneel reisdocument te worden gebruikt, waarbij de desbetreffende kaart in een boekje met visumpagina's is ingebonden. Gezien de trend tot afschaffing van visumverplichtingen, waartoe de vervaardiging van fraudebestendige reisdocumenten in niet geringe mate zal bijdragen, zal aan het traditionele model reisdocument steeds minder behoefte bestaan.

1.5. Kosten decentralisatie

1.5.1. *Inleiding*

Ingevolge het besluit tot decentralisatie van de bevoegdheid tot het afgeven van paspoorten door de Commissarissen der Koningin, zullen de provinciale werkzaamheden op dit gebied worden beëindigd. Invoering van het nieuwe paspoortaanvraag-, produktie- en afgiftesysteem, die onafhankelijk van het onderhavige wetsvoorstel begin 1988 een aanvang zal nemen, maakt staking van de provinciale werkzaamheden mogelijk, zonder dat dit leidt tot een ernstige verzwaring van de werkzaamheden bij de minister van Buitenlandse Zaken en bij de burgemeesters.

De gevolgen op personeel en financieel gebied voor het rijk, de provincies en de gemeenten zijn de volgende.

1.5.2. *Voor het rijk*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal de verstrekking van reisdocumenten voor vluchtelingen en voor vreemdelingen van de commissaris der koningin overnemen. De hiervoor benodigde mankracht wordt binnen de bestaande formatie gevonden. Extra kosten vloeien hier niet uit voort.

Hetzelfde geldt voor de overname van de toezichtsuitoefening voorzover deze aan de commissaris der Koningin toeviel.

1.5.3. *Voor de provincies*

Ten gevolge van de decentralisatie van de paspoortafgifte zullen de provincies in de toekomst geen taken meer vervullen op dit terrein. Ook hun huidige werkzaamheden met betrekking tot toezicht en advisering van gemeenten en met betrekking tot het voeren van administraties terzake van paspoorten en andere reisdocumenten zullen worden beëindigd.

Dit betekent, dat ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel in totaal 82,5 formatieplaatsen bij de provincies zullen komen te vervallen. Het streven van het rijk en de provincies is erop gericht al het betrokken provinciale personeel te herplaatsen. Hiervoor zal de mogelijkheid van om- en bijscholing worden geboden.

Vooruitlopend op de definitieve staking van de provinciale werkzaamheden hebben verschillende provincies reeds maatregelen genomen, bestaande uit het overdragen van taken en bevoegdheden aan burgemees-

ters in hun provincie, en het laten vervullen van vacatures door personeel met een tijdelijk dienstverband. Verder is in overleg met het rijk een zogenaamd uitfaseringsschema opgesteld, dat de provincies in staat moet stellen passende maatregelen te nemen voor het opheffen van hun paspoortbureaus en het herplaatsen van het betrokken personeel.

Het opheffen van de provinciale paspoortenbureaus zal leiden tot frictiekosten, bestaande uit om- en bijscholingskosten inclusief eventuele doorbetaling van salaris en uitkering van wachtgelden in geval van ontslag. De provincies en het rijk schatten deze kosten op 10 miljoen gulden. Het rijk zal de provincies hiervoor compenseren door betaling van dit bedrag in twee termijnen ten laste van de begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 1988 en 1989.

1.5.4. *Voor de gemeenten*

Het verdwijnen van de provinciale bemoeienis met de paspoortafgifte zal nauwelijks tot wijzigingen op personeelsgebied bij de gemeenten leiden, omdat in alle gemeenten thans reeds werkzaamheden worden verricht met betrekking tot de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten. De bevoegdheid tot afgifte van de gemeenten die deze op het moment van de invoering van het nieuwe paspoortsysteem hebben, blijft in stand.

De bekostiging van de gemeentelijke taak op paspoortgebied dient naar het oordeel van ondergetekenden te geschieden door toepassing van tarieven. De gemeenten hebben de mogelijkheid de kosten van de aan de burgemeesters opgedragen taak op dit terrein volledig toe te rekenen aan de aanvragers van reisdocumenten, door middel van heffing van gemeentelijke leges.

De kosten bestaan voor de gemeenten die zijn aangesloten op het nieuwe paspoortaanvraag-, produktie- en afgiftesysteem uit louter personeelskosten, inclusief overhead, omdat de benodigde apparatuur, formulieren, koppeling met de geautomatiseerde bevolkingsadministratie en dergelijke door het rijk worden bekostigd.

Het bijhouden van een paspoortenbestandsadministratie zal leiden tot personeels- en archiveringskosten. Zolang een centrale paspoortenbestandsadministratie wordt bijgehouden als bedoeld in paragraaf 2.5. van deze toelichting, kunnen deze kosten niet leiden tot heffing van gemeentelijke paspoortleges.

1.6. Gevolgen voor de burger

Opgemerkt zij, dat hoewel de uiteindelijke beslissing tot verstrekking of weigering (en vervallen verklaring) van reisdocumenten in het algemeen zal worden genomen door de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur, de autoriteiten, bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen en tot uitreiking, waaronder de burgemeesters, in eerste instantie de aanvraag behandelen en voor een belangrijk deel nagaan of er een aanspraak op een paspoort of een ander reisdocument bestaat. Zij kunnen slechts niet nagaan of er gronden tot weigering of vervallen verklaring bestaan. Zoals hierboven reeds werd vermeld, is in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer besloten, de zeer privacy-gevoelige gegevens omtrent de gronden tot weigering of vervallen verklaring zo beperkt mogelijk te verspreiden en derhalve niet aan de burgemeesters te verstrekken. Naar de mening van ondergetekenden zal deze keuze in het algemeen niet behoeven te leiden tot negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan de burger.

In het nieuwe systeem van centrale aanmaak zal het in beginsel mogelijk zijn binnen 48 uur na de aanvraag het reisdocument uit te reiken. Deze termijn is gebaseerd op het bepaalde in de samenwerkingsovereenkomst c.a. tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het bedrijf dat zorg draagt voor de vervaardiging van het reisdocument en het

transport van en naar de aanvraag- en uitreikingspunten in Nederland. Dit bedrijf heeft zich verbonden om de verstrekte reisdocumenten binnen 2 x 24 uur te produceren en ter uitreiking aan te leveren bij de daartoe bevoegde autoriteit. De administratieve handelingen zijn voor wat betreft de afhandeling door dit bedrijf in hoge mate geautomatiseerd. Zulks is niet alleen het geval binnen het bedrijf zelf, maar ook bij de autoriteiten, die de aanvraag in behandeling nemen en het reisdocument uitreiken. Daartoe worden door het bedrijf baliemodules, programmatuur en formulieren ter beschikking gesteld, die een snelle en efficiënte werkwijze mogelijk maken en het aantal administratieve handelingen tot een minimum beperken. In vergelijking met de huidige situatie, waarin in het algemeen minstens een week, soms oplopende tot drie weken op een reisdocument moet worden gewacht, treedt een niet onaanzienlijke verbetering op.

Voor wat betreft het buitenland is de periode die voor verstrekking en uitreiking nodig is om begrijpelijke redenen langer dan in Nederland. Het tijdsverloop is afhankelijk van de afstand die overbrugd moet worden en de vervoersmogelijkheden ter zake. In het bedrijf zullen aanvragen uit het buitenland met voorrang worden behandeld, zodanig dat de gereedgemaakte, geproduceerde reisdocumenten met de eerstvolgende gelegenheid naar het aanvraagpunt kunnen worden teruggezonden om te worden uitgereikt.

In spoedgevallen bestaat er de mogelijkheid voor de aanvrager om in aanmerking te komen voor de verstrekking van een nooddocument. Dit nooddocument en de omstandigheden waaronder tot verstrekking daarvan kan worden overgegaan, zullen in hoofdstuk II van deze toelichting nader aan de orde komen. Naast de verstrekking van een nooddocument bestaat in spoedeisende gevallen ook de mogelijkheid om over te gaan tot het aanbrengen van een beperkte verlenging van de geldigheidsduur van een reisdocument, waarvan de geldigheid is verlopen of niet toereikend is voor de voorgenomen reis. Tenslotte zal binnen Nederland de mogelijkheid bestaan om gebruik te maken van een spoed-aanvraagprocedure, waarbij het bedrijf op speciaal verzoek een aanvraag komt ophalen bij de autoriteit die deze in ontvangst heeft genomen en het geproduceerde reisdocument binnen zes uur ter uitreiking bij deze autoriteit weer aflevert. Een en ander is afhankelijk van de begeleidende omstandigheden. Op deze wijze wordt de dienstverlening aan de burger gewaarborgd en in veel gevallen zelfs verbeterd, waarbij tevens afdoende wordt tegemoetgekomen aan eisen van flexibiliteit en snelheid.

Het wetsvoorstel brengt voor de burger geen grote financiële gevolgen met zich mee. De regering heeft ernaar gestreefd de kosten voor de burger van de aanschaf van een centraal te vervaardigen reisdocument, zo beperkt mogelijk te houden en niet of nauwelijks te laten uitstijgen boven de kosten van het huidige reisdocument. Dit is onder andere bereikt door de verhoging van de kostprijs van het nieuwe fraudebestendige reisdocument voor een aanzienlijk deel te compenseren door een verlaging van het nettobedrag aan rijksleges. Voorts zal de hierboven vermelde paspoortkaart (zonder het boekje met visumbladzijden) de identiteitskaart (toeristenkaart) B, die twee jaar geldig is, vervangen. Deze paspoortkaart is weliswaar duurder dan het huidige reisdocument, maar is daarentegen een volwaardig nationaal paspoort en zal vijf jaar geldig zijn.

Door het wegvallen van de mogelijkheid om kinderen tot zestien jaar bij te schrijven in het paspoort van een van hun ouders zal een verhoging van de kosten voor gezinnen met kinderen kunnen ontstaan. Naar aanleiding van de vele reacties op dit voornemen hebben de ondergetekenden voor zeer jonge kinderen tot en met vier jaar de mogelijkheid geschapen gedurende deze periode bijgeschreven te staan in het paspoortboekje van één der ouders. De redenen om een mogelijkheid van bijschrijving gedurende de eerste vier levensjaren van het kind te handhaven, zijn de volgende. Het uiterlijk van kinderen op deze zeer jonge leeftijd is vaak zo

sterk aan verandering onderhevig, dat de identificerende waarde van de foto op een eigen reisdocument geringer is dan bij oudere kinderen. Voorts reizen kinderen op deze zeer jonge leeftijd nog het meest met hun ouders. Tenslotte zijn ook de financiële voordelen voor de burger, die zijn kinderen kan laten bijschrijven, in de overwegingen mede betrokken. Voor personen jonger dan 16 jaar die een eigen reisdocument aanschaffen zijn de rijksleges bepaald op de aan het ministerie in rekening te brengen bedragen van produktiekosten en BTW. De rijksoverheid ziet hier derhalve af van ontvangsten. Aan de gemeenten waar de aanvraag voor een reisdocument in behandeling wordt genomen en de uitreiking plaats vindt, is verzocht het beleid van de rijksoverheid te volgen en voor minderjarigen geringe bedragen in rekening te brengen dan wel geheel af te zien van heffing van gemeentelijke leges. Hoewel ingevolge de huidige bepalingen van de Gemeentewet aan de heffing van leges geen maximum is gesteld, is de gemeenten niettemin gevraagd ter zake van de handelingen in verband met de aanvraag en uitreiking van reisdocumenten niet meer aan de burger in rekening te brengen dan de daarvoor werkelijk gemaakte kosten. De rijksoverheid heeft overigens geen zeggenschap op de vaststelling van de hoogte van de gemeentelijke leges, zodat met het bovenbedoelde verzoek moest worden volstaan. Slechts in het kader van het toezicht op de gemeentelijke verordeningen ter zake kan worden toegezien, dat niet meer dan de werkelijke kosten in rekening worden gebracht.

1.7. Het paspoort naar Europees model

Sedert het begin van de jaren zeventig groeide binnen de EG het streven om tot een verdieping en versterking van de communautaire samenwerking te komen en vooral ook om de Gemeenschap tot een alledaagse, voor iedere burger tastbare werkelijkheid te maken: het Europa van de burger. De kiem van deze ontwikkeling werd gelegd door de Europese Topconferentie van 9 en 10 december 1974 te Parijs, welke een werkgroep instelde om de mogelijkheden van een paspoortunie te onderzoeken. Een uniform paspoort en op langere termijn een etappegewijze harmonisatie van de vreemdelingenwetgeving en de afschaffing van de paspoortcontrole binnen de Gemeenschap zouden elementen daarvan vormen. Naar aanleiding van de beslissing van de Topconferentie van Parijs diende de Europese Commissie in juli 1975 (zie Bull. EG, suppl. 7/75) gelijktijdig twee verslagen in bij de Raad. Een van deze verslagen had betrekking op de paspoortunie. Hoofdelementen daarvan zouden zijn de invoering van een uniform paspoort, afschaffing van de paspoortcontrole aan de binnengrenzen en een gemeenschappelijke controle aan de buitengrenzen.

De beslissing van de Topconferentie van Parijs en de verslagen van de Europese Commissie resulteerden in de jaren nadien tot een richtlijnvoorstel voor een paspoort van een uniform model, dat eerst door de Raad van Ministers van 23 juni 1981 in de vorm van een ondertekende resolutie kon worden aanvaard (Pb. EG 1981, C 241). In de resolutie wordt overeengekomen, dat de lidstaten alles in het werk zullen stellen om te bereiken, dat het paspoort naar Europees model uiterlijk vanaf 1 januari 1985 wordt afgegeven. Op 30 juni 1982 nam de Raad van Ministers een aanvullende resolutie, waarin een aantal kenmerken van het paspoort nader gespecificeerd wordt (Pb. EG 1982, C 179). Een uniform paspoort bleek derhalve niet realiseerbaar. Het is dan ook onjuist om te spreken van een Europees paspoort. Er is sprake van een nationaal paspoort van een uniform Europees model.

Het nieuwe model paspoort zal in het gehele Koninkrijk worden ingevoerd. Dit betekent, dat ook in de Nederlandse Antillen en in Aruba dit model paspoort zal worden verstrekt, omdat het onwenselijk werd geacht tussen Europese en Nederlands Antilliaanse dan wel Arubaanse

nederlanders ter zake onderscheid te maken. In dit opzicht wordt derhalve de huidige situatie gehandhaafd.

1.8. Deregulering

Zoals uit het voorgaande blijkt, betekent de voorgestelde regeling een vereenvoudiging ten opzichte van de bestaande. Evenals thans kunnen de aanvragen worden ingediend bij de burgemeesters, die het verstrekte reisdocument weer kunnen uitreiken aan de aanvrager. De bevoegdheid tot weigering en vervallen verklaring berust echter niet meer bij verschillende instanties, doch in beginsel alleen bij de minister van Buitenlandse Zaken. In het wetsvoorstel zijn de gronden tot weigering of vervallen verklaring nauwkeuriger geformuleerd dan in de huidige Paspoortinstructie het geval is. Ook is de procedure ter zake vereenvoudigd. Volgens de Paspoortinstructie dient de tot afgifte bevoegde instantie in veel gevallen zelf na te gaan of er bij bepaalde autoriteiten gronden tot weigering bestaan, terwijl in het wetsvoorstel de autoriteit bij wie gronden tot weigering of vervallen verklaring bestaan zelf aan de minister van Buitenlandse Zaken moet verzoeken om opneming van de betrokken persoon in een centraal bijgehouden register. Daarmee wordt het systeem van de zogenaamde actieve signalering, waarmee de laatste jaren door de minister van Buitenlandse Zaken wordt gewerkt, inhoudende dat verschillende autoriteiten die een weigeringsgrond hebben ten aanzien van een bepaalde persoon aan hem kunnen verzoeken tot plaatsing van diens personalia op een signaleringslijst, verder uitgebouwd.

Delegatie in regelgeving vindt slechts op enkele punten plaats. Het bedrag van de leges onderscheidenlijk de door de gemeenten te betalen kosten aan het rijk worden bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld (artikel 7). De minister van Buitenlandse Zaken stelt het model van de reisdocumenten vast en draagt zorg voor de vervaardiging daarvan. Hij kan voorts regelen stellen van administratieve aard aan de autoriteiten, die belast zijn met de uitvoering van de wet.

Indien internationale ontwikkelingen daartoe nopen, kan de Minister van Buitenlandse Zaken de territoriale geldigheid van Nederlandse reisdocumenten tijdelijk beperken (artikel 2, derde lid) en in bijzondere omstandigheden kan hij aan autoriteiten van met het Koninkrijk bevriende mogendheden bevoegdheden als genoemd in de Paspoortwet verlenen (artikel 8).

Daar de aanvrager ten aanzien van wie gronden tot weigering of vervallen verklaring bestaan twee maanden de gelegenheid krijgt orde op zaken te stellen, alvorens tot weigering wordt overgegaan, zal het aantal beroepen bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State wellicht afnemen, doch zeker niet toenemen. Op één punt kan een mogelijke verzwaring van de werklast van de rechterlijke macht zich gaan voordoen, namelijk met betrekking tot de verstrekking van reisdocumenten aan kinderen. In verband met de vrees voor kidnapping, is bij de aanvraag van een reisdocument voor een kind de toestemming van elk der ouders vereist. Indien een der ouders de toestemming weigert kan een beroep op de kinderrechter worden gedaan. Een en ander is ook in de huidige situatie al mogelijk, doch niet op een duidelijke wijze geregeld zoals in het onderhavige wetsvoorstel. In geval één of beide ouders de toestemming weigeren voor de verstrekking van een reisdocument aan een minderjarige van zestien jaar of ouder, kan deze zich zelfstandig tot de kinderrechter wenden. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan de wens jeugdigen op sommige terreinen eerder dan bij de meerderjarigheid bepaalde rechten te geven. Ook voor de bijschrijving van kinderen is toestemming van de andere ouder voorgeschreven. Het wetsvoorstel voorziet echter niet in de mogelijkheid van een vervangende verklaring van toestemming. In dat geval kan ten behoeve van het kind een eigen reisdocument worden aangevraagd.

1.9. Adviezen over het voorontwerp van wet

De ministerraad van het Koninkrijk heeft in zijn vergadering van 10 juli 1986 overeenstemming bereikt over een voorontwerp van de onderhavige rijkswet tot het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (Paspoortwet). Het voorontwerp is bij schrijven van 28 juli 1986 door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie, toegezonden aan de Voorzitter van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken. Ter advisering is het voorontwerp gestuurd naar de Voorlopige Raad voor de Persoonsinformatievoorziening, de Raad voor het Binnenlands Bestuur, de Raad voor de Gemeentefinanciën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de commissarissen der Koningin. Met uitzondering van de Raad voor het Binnenlands Bestuur hebben alle adviesorganen en instanties advies uitgebracht. Voorts is ongevraagd geadviseerd door het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Militaire Zaken. In het onderhavige wetsvoorstel is met de binnengekomen adviezen rekening gehouden.

2. HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

In dit hoofdstuk zijn naast omschrijvingen van de belangrijkste in het wetsontwerp gebruikte begrippen, een aantal algemene bepalingen opgenomen.

2.1. Functie van het reisdocument

Vanouds wordt het reisdocument beschouwd als een verzoek van de staat aan buitenlandse autoriteiten om de houder ervan «vrije doortocht te verlenen en zo nodig hulp en bijstand te verschaffen». De belangrijkste functie van het reisdocument is dan ook de houder ervan het reizen van en naar het buitenland, alsmede diens verblijf aldaar te vergemakkelijken. Door de verstrekking van het reisdocument stelt de Staat zich immers in volkenrechtelijke zin garant voor de houder. In dit verband moet worden gewezen op het recht van iedere Nederlander op toelating in Nederland dan wel de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, met inachtneming van de in de afzonderlijke landen van het Koninkrijk geldende wetgeving. Dit recht op toelating tot het eigen land is onder andere neergelegd in artikel 12, vierde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waarbij in de Nederlandse vertaling van de verdragstekst overigens wordt gesproken van het recht op terugkeer. Voorts is het recht op toelating tot het eigen land neergelegd in artikel 3, tweede lid, van het vierde Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het paspoort kan worden beschouwd als een belangrijk hulpmiddel bij de uitoefening van dit recht op terugkeer. In paspoorten en andere aan Nederlanders verstrekte reisdocumenten wordt mede in verband met dit recht op terugkeer dan ook steeds vermeld (artikel 3, vierde lid van het wetsvoorstel) dat de houder de Nederlandse nationaliteit bezit. Buitenlandse autoriteiten en autoriteiten belast met de grensbewaking mogen er derhalve vanuit gaan dat de houder van deze documenten de Nederlandse nationaliteit bezit, hoewel deze documenten op zich geen bewijs van nationaliteit zijn. De houder kan immers het nederlanderschap zijn kwijtgeraakt. De vraag of iemand de Nederlandse nationaliteit bezit, zal uiteindelijk aan de hand van de rijkswet op het Nederlanderschap (wet van 19 december 1984, Stb. 628 en 629) worden beantwoord. In dit verband kan worden gewezen op artikel 25 van het Vreemdelingenbesluit, waarin is bepaald dat Nederlanders bij in- en uitreis van Nederland aan

een met de grensbewaking belaste ambtenaar desgevraagd de in hun bezit zijnde reis- of identiteitspapieren moeten tonen en indien hieruit hun Nederlandse nationaliteit niet voldoende blijkt op enigerlei andere wijze hun Nederlanderschap aannemelijk moeten maken. Het paspoort vervult in deze een belangrijke functie. Een en ander heeft er tevens toe geleid, dat in het wetsvoorstel de term «paspoort» alleen gebruikt wordt voor reisdocumenten, die uitsluitend aan personen met de Nederlandse nationaliteit worden verstrekt.

Tenslotte kan worden gewezen op artikel 1 van de beschikking van de ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer van 8 december 1960, M/P (69) 1, (Trb. 1971, 107), dat onder paspoort verstaat: «een reisdocument op grond waarvan het de houder is toegestaan zich naar het buitenland te begeven en terug te keren naar het land welks autoriteiten het document hebben afgegeven». Hierdoor is de functie van het paspoort voor de terugnameplicht van Nederland in Benelux-verband neergelegd. Het zal de houder van dit reisdocument als regel te allen tijde zijn toegestaan naar zijn land terug te keren op grond van zijn nationaliteit, zelfs al is het reisdocument niet meer geldig.

Ingevolge artikel 12, vierde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten komt het recht op terugkeer niet alleen toe aan onderdanen van een bepaalde staat, die de nationaliteit van die staat bezitten. Volgens dit artikel mag niemand willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren. In de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van dit verdrag (kamerstukken II, 13 932, 1975/76, nr. 3, blz. 23) is opgemerkt dat door het gebruik van de term «eigen land» onder omstandigheden ook staatlozen, die voor onbepaalde duur legaal in een bepaald land wonen, het recht verkrijgen daar terug te keren. Dit recht op terugkeer komt in Nederland dus ook toe aan staatlozen die door Nederland zijn opgenomen, alsmede aan vluchtelingen die als zodanig zijn toegelaten. Aan de erkende vluchtelingen, aan wie ingevolge artikel 13 van dit wetsvoorstel een reisdocument is verstrekt, hoewel zij niet als zodanig zijn toegelaten, komt dit recht op terugkeer eveneens toe gedurende de geldigheidsduur van het reisdocument. Ingevolge artikel 13 van de bijlage bij het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Genève, 28 juli 1951, Trb. 1951, 13) en van de bijlage bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen (New York, 28 september 1954, Trb. 1957, 22) zal het reisdocument het recht van de houder vermelden om gedurende de geldigheidsduur van het document terug te keren op het grondgebied van de staat, die het document heeft afgegeven. Dit recht op terugkeer van de vluchtelingen en staatlozen vloeit echter niet uit het bezit van het (Nederlandse) reisdocument voor vluchtelingen of vreemdelingen voort. Het bezit van de vereiste verblijfstitel is in deze essentieel. Uit het reisdocument voor vluchtelingen en voor vreemdelingen zal moeten blijken, dat de terugkeergarantie zich niet uitstrekt tot het gehele Koninkrijk, maar tot het land in het Koninkrijk waar de houder zijn rechtmatig verblijf heeft. Behalve de minister van Buitenlandse Zaken is derhalve ook de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba bevoegd verklaard om dergelijke reisdocumenten te verstrekken.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het reisdocument voor vluchtelingen vermeldt, dat het uitsluitend is verstrekt om de houder een reisdocument te verschaffen doch dat het document niets bepaalt omtrent diens nationaliteit en dat het daarop geen invloed heeft. Het reisdocument voor vreemdelingen beperkt zich tot de mededeling dat de houder *niet* de Nederlandse nationaliteit bezit en dat het uitsluitend is verstrekt om de houder een reisdocument te verschaffen.

Tenslotte moet worden gewezen op de niet onbelangrijke functie, die het reisdocument en in het bijzonder het paspoort in het maatschappelijk verkeer heeft gekregen als identiteitsbewijs en legitimatiemiddel, bijvoorbeeld voor het opnemen van geld bij bank of postkantoor. Dat het

paspoort deze functie heeft gekregen, vindt zijn oorzaak in het feit dat Nederland geen nationaal identiteitsbewijs kent. Deze omstandigheid draagt overigens in niet geringe mate bij tot een frauduleus gebruik van het reisdocument.

2.2. Soorten reisdocumenten

In zijn huidige Paspoortinstructie en de daarop gebaseerde specifieke Voorschriften inzake reisdocumenten heeft de minister bijzondere reisdocumenten in het leven geroepen, zoals de identiteitskaarten (toeristenkaarten) A, B en C, het laissez-passer en de collectieve paspoorten.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid om dergelijke speciale reisdocumenten in te stellen, gehandhaafd. In artikel 2 van het wetsvoorstel is een opsomming gegeven van de soorten reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden. Naast de nationale paspoorten, de diplomatieke paspoorten, de dienstpaspoorten, de reisdocumenten voor vluchtelingen en de reisdocumenten voor vreemdelingen, zijn er nog de nooddocumenten (artikel 2, eerste lid, onder f) en de andere, door de minister van Buitenlandse Zaken vast te stellen, documenten (artikel 2, eerste lid, onder g).

Artikel 2, eerste lid, onder f, heeft betrekking op het zogenaamde nooddocument, dat kan worden verstrekt aan personen, die zich zonder geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument bij de grens of een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland melden en kunnen aantonen zwaarwegende belangen te hebben bij de voortzetting van de reis. Het dient in deze gevallen personen te betreffen, die ingevolge deze wet recht hebben op een nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen en, op het moment van vertrek hun reisdocument vermissen, zijn bestolen, het thuis of in hun hotel hebben laten liggen, dan wel zich in de geldigheidsduur of territoriale geldigheid voor de voorgenomen reis hebben vergist. In deze gevallen wordt hen, indien zij aantonen zwaarwegende belangen te hebben bij de voorgenomen reis, binnen de grenzen bij deze wet bepaald een nooddocument verstrekt, dat hen in staat stelt deze reis alsnog te maken. Met de zinsnede «binnen de grenzen bij deze wet bepaald», wordt beoogd aan te geven dat verstrekking niet plaatsvindt in het geval er gronden tot weigering of vervallen verklaring bestaan, dan wel blijkt dat betrokkene geen aanspraak (meer) heeft op het reisdocument, waarvan hij houder is of waarvoor hij bij de daartoe bevoegde autoriteit een aanvraag zou kunnen indienen. Voorbeelden van nooddocumenten in de huidige praktijk zijn de identiteitskaart (toeristenkaart) A en het laissez-passer. Het niet verstrekken van een dergelijk document in noodsituaties, kan onder omstandigheden worden aangemerkt als een beperking van het recht het land te verlaten. Derhalve is in de onderhavige bepaling geregeld in welke omstandigheden op de verstrekking van een nooddocument een beroep kan worden gedaan, alsmede op welke gronden zulks kan worden geweigerd.

Het bovenstaande geldt in gelijke mate voor het aanbrengen van een vermelding in een reisdocument, waardoor de geldigheidsduur wordt verlengd. De meeste landen eisen immers een geldig reisdocument voor de toelating en sommige zelfs een reisdocument dat nog geruime tijd (bijvoorbeeld zes maanden) geldig is na afloop van het toegestane verblijf van de houder. In die gevallen, waarin de verstrekking van een nooddocument geen oplossing kan bieden, wordt «binnen de grenzen bij deze wet bepaald» door de tot verstrekking bevoegde autoriteit een verlenging van de geldigheidsduur aangebracht, waardoor de voorgenomen reis alsnog voortgang kan vinden.

Artikel 2, eerste lid, onder g, heeft betrekking op bijzondere reisdocumenten, die in specifieke omstandigheden kunnen worden verstrekt aan burgers die ingevolge het wetsvoorstel reeds recht hebben op een

nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen. Deze bijzondere reisdocumenten, zoals de collectieve paspoorten en de identiteitskaarten (toeristenkaarten) C, zijn te beschouwen als faciliteiten. Weigering van deze documenten is dan ook geen beperking van het recht het land te verlaten. Ingevolge artikel 17, tweede lid, zal bij ministeriële regeling worden bepaald aan wie en onder welke voorwaarden deze bijzondere reisdocumenten kunnen worden verstrekt. Deze voorwaarden zijn van administratieve aard.

2.3. Inhoud reisdocumenten

Over de gegevens die in elk geval in een reisdocument moeten worden opgenomen, zijn in internationaal verband afspraken gemaakt. Van de verdragen en overeenkomsten terzake, waarbij Nederland partij is, kunnen met name worden genoemd de Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied van 11 april 1960 (Trb. 1971, 107) met de daarop gebaseerde beschikking van de ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer (M/P) van 8 december 1960, M/P(69)1, (Trb. 1971, 107) alsmede de bijlagen bij respectievelijk het Verdrag inzake de status van vluchtelingen 1951, en het Verdrag inzake de status van staatlozen 1954. In deze verdragen en overeenkomsten is aansluiting gezocht bij de reeds langer bestaande internationale gewoonterechtelijke regels terzake. Met inachtneming van deze afspraken is in artikel 3 van het wetsvoorstel neergelegd welke persoonsgegevens van de houder in het reisdocument worden vermeld: naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, woonplaats en lengte. Op verzoek van de houder kan tevens de geslachtsnaam van de echtgenoot of echtgenote worden vermeld. Voor de vaststelling van deze gegevens wordt uitgegaan van de gegevens zoals verstrekt door de aanvrager. Nadere controle daarvan vindt plaats aan de hand van de gegevens zoals vermeld in de persoonsregisters (indien het Nederlanders betreft en de aanvraag binnen het Koninkrijk plaatsvindt), alsmede aan de hand van authentieke akten (indien het niet-Nederlanders betreft of de aanvraag buiten het Koninkrijk wordt ingediend).

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ieder – ook een minderjarige – recht heeft een eigen reisdocument aan te vragen. De mogelijkheid wordt echter geboden, dat de houder verzoekt zijn kinderen over wie hij het gezag uitoefent, te laten bijschrijven op zijn reisdocument. Bijschrijving geschiedt doordat de tot in ontvangst nemen van reisdocumenten bevoegde autoriteit elders in het reisdocument van de houder op de door de minister van Buitenlandse Zaken voorgeschreven wijze de geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats en geslacht van de minderjarige vermeldt. De bijschrijving kan slechts plaats vinden in het paspoortboekje dat daartoe – in tegenstelling tot de paspoortkaart – de ruimte biedt. De houder dient het gezag over de minderjarige uit te oefenen en het kind dient dezelfde nationaliteit te hebben als de houder. Voor de bijschrijving is de toestemming van de andere ouder vereist behalve wanneer deze niet de toeziende voogdij heeft. Op deze wijze wordt voorkomen, dat de ouder die het gezag heeft het kind zonder toestemming van de ouder die de toeziende voogdij heeft, meeneemt naar het buitenland om bijvoorbeeld een bezoekregeling illusoir te maken. Anders dan voor wat betreft de toestemming voor een eigen reisdocument voor een minderjarige is geen regeling gegeven voor een vervangende toestemming. Als het weigeren van de toestemming betrekking heeft op de bijschrijving als zodanig, kan altijd een eigen reisdocument voor het kind worden aangevraagd. Als aan de voorwaarden hierboven genoemd niet meer wordt voldaan, vervalt de bijschrijving van rechtswege. Het zal duidelijk zijn dat als het document zelf van rechtswege vervalt, de bijschrijving ook vervalt. Bij het vervallen van de bijschrijving van rechtswege is de houder verplicht het reisdocument in te leveren bij de tot

inhouding bevoegde autoriteit. Deze is bevoegd de bijschrijving te verwijderen. Daarna wordt het reisdocument terstond teruggegeven aan de houder.

Voorts moet ieder reisdocument een foto en een handtekening van de houder bevatten en zijn voorzien van een documentnummer. Van de eis van een handtekening kan worden afgeweken, indien de houder door leeftijd of een handicap niet in staat blijkt te kunnen schrijven.

Ieder reisdocument, verstrekt aan een Nederlander, vermeldt voorts, om de redenen in paragraaf 2.2. genoemd, de Nederlandse nationaliteit. Vermelding van een andere nationaliteit dan de Nederlandse in door Nederland, de Nederlandse Antillen dan wel Aruba verstrekte reisdocumenten vindt niet plaats aangezien de andere nationaliteit een kwestie is, die alleen de betreffende staat regardeert. Dit geldt zowel ten aanzien van houders van een nationaal paspoort, die naast de Nederlandse nationaliteit nog een andere of meerdere nationaliteiten hebben, als ten aanzien van houders van reisdocumenten voor niet-Nederlanders. In reisdocumenten, die aan vluchtelingen en aan staatlozen worden verstrekt, wordt wel de verdragsrechtelijke status van de houder aangegeven. Tenslotte vermeldt elk reisdocument welke autoriteit het document heeft verstrekt, de datum van verstrekking, het einde van de geldigheidsduur en de territoriale geldigheid.

2.4. Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht op reisdocumenten berust vanouds bij de Staat der Nederlanden zoals ook thans in het reisdocument staat vermeld en wordt uitgeoefend door de minister van Buitenlandse Zaken. Dit eigendomsrecht wordt vastgelegd in artikel 4 van het wetsvoorstel. De ratio van het eigendomsrecht van de Staat op het reisdocument is gelegen in de mogelijkheid voor de Staat om teruggave van het document te kunnen vorderen, wanneer het bijvoorbeeld is ingenomen door een buitenlandse autoriteit of onrechtmatig in iemands bezit is. Bij dit laatste wordt niet alleen gedacht aan bezit van een van rechtswege vervallen of vervallen verklaard reisdocument, maar ook aan bezit door een ander dan de houder op wiens naam het reisdocument is gesteld. Hoewel het wetsvoorstel in de artikelen 5, 56 en 64 zelf bepaalt, dat dergelijke reisdocumenten door de bezitter moeten worden ingeleverd, waarbij degene die daarom verzocht zijnde niet aan deze verplichting voldoet zich schuldig maakt aan een overtreding, kan het niettemin van belang zijn dat de Staat ook via civielrechtelijke acties uit eigendom het document van de onrechtmatige bezitter kan terugvorderen. Het eigendomsrecht heeft thans ook betekenis voor het strafrecht. De Staat der Nederlanden wordt als rechthebbende beschouwd bij onrechtmatig bezit door diefstal, verduistering en heling. De elders in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen, die tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de landsverordeningen van de Nederlandse Antillen en Aruba moeten leiden, zullen de noodzaak om van dit soort constructies gebruik te maken echter wegnemen.

2.5. Paspoortenbestandsadministratie

2.5.1. *Inleiding*

Voor instanties die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet, met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, of die om andere redenen in verband met de uitoefening van hun taak de beschikking moeten kunnen krijgen over paspoortgegevens, is het beschikbaar zijn van een snel raadpleegbare paspoortenbestandsadministratie noodzakelijk.

In de huidige Paspoortinstructie zijn enkele bepalingen gewijd aan de administratie van paspoortgegevens. Artikel 26 bepaalt, dat de autoriteit

die bevoegd is tot afgifte van paspoorten een zodanige administratie voert dat daaruit te allen tijde kan blijken:

a. aan wie en wanneer een bepaald paspoort werd verstrekt en voor welke duur, dan wel een paspoort werd verschreven of als onbruikbaar moest worden beschouwd;

b. of aan een bepaald persoon een paspoort werd verstrekt dan wel of het paspoort van een bepaalde persoon werd verlengd en zo ja welk paspoort.

Ingevolge artikel 27 wordt de foto van de houder van het paspoort op zodanige wijze bewaard, dat zij te allen tijde kan worden geraadpleegd. Artikel 29 bepaalt, dat van de vermissing of van de intrekking van een paspoort aantekening wordt gehouden in de administratie, bedoeld in artikel 26. Artikel 30 schrijft voor, dat kennis moet worden gegeven aan de minister van Buitenlandse Zaken van de verlenging, vermissing of intrekking van door hem of in het buitenland afgegeven paspoorten, alsmede van de vervanging van deze paspoorten door afgifte van een nieuw paspoort. Van de verlenging van elders afgegeven paspoorten moet volgens artikel 31 aantekening worden gehouden door de autoriteit die het document heeft verlengd, waarbij onder andere wordt vermeld welke autoriteit het betreffende paspoort heeft afgegeven.

Deze verouderde opzet van de paspoortadministratie is gezien de wijzigingen, die het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling en het nieuwe paspoortsysteem ter zake van de productie van reisdocumenten en de daarmee verbonden procedures teweeg zal brengen, niet meer adequaat. Zo zal ingevolge het wetsvoorstel de bevoegdheid tot verstrekking, weigering en vervallen verklaring (intrekking) van reisdocumenten in Nederland uitsluitend door of namens de minister van Buitenlandse Zaken worden uitgeoefend. Voorts zal onder de werking van de Paspoortwet verlenging van een reisdocument niet meer kunnen plaatsvinden, uitgezonderd in noodgevallen. Bijhouding van deze gegevens door andere autoriteiten – bijvoorbeeld de burgemeester – is dan ook niet zinvol meer. Zulks zou bovendien in strijd komen met het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel dat, om redenen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de burger, uit doelmatigheidsoverwegingen en vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de beslissing omtrent verstrekking, weigering of vervallen verklaring bij de centrale overheid heeft gelegd. Zo is het wetsvoorstel er op gericht, dat de verspreiding van privacy-gevoelige gegevens omtrent de gronden tot weigering en vervallen verklaring zoveel mogelijk wordt beperkt. Dit betekent niet alleen dat ingevolge het wetsvoorstel uitsluitend de minister van Buitenlandse Zaken een register bijhoudt van personen ten aanzien van wie gronden tot weigering of vervallen verklaring bestaan, maar ook dat het gegeven dat iemand een reisdocument is geweigerd dan wel diens reisdocument is vervallen verklaard, op zo weinig mogelijk plaatsen en voor een zo kort mogelijke periode wordt geregistreerd.

Tengevolge van de invoering van een nieuw paspoortsysteem zal de productie – behalve in het geval van verstrekking van nooddocumenten of het aanbrengen van noodverlengingen – gecentraliseerd plaatsvinden. De met de invulling van de blanco paspoortboekjes (productie) verband houdende administratie van verschreven of als onbruikbaar te beschouwen paspoorten komt daarmee te vervallen.

Het voorgaande betekent, dat de te raadplegen paspoortadministratie zich in het vervolg zal beperken tot de uitgereikte reisdocumenten (met de daarbij behorende aanvraaggegevens) en de vermissing van deze documenten. Het is in dit verband dan ook juister om te spreken van een paspoortenbestandsadministratie. Een hoofddoelstelling van de paspoortadministratie in zijn oude opzet, namelijk dat deze te allen tijde en zo snel mogelijk raadpleegbaar is, blijft echter onverkort gehandhaafd.

De opzet en inrichting van de paspoortadministratie in de Nederlandse Antillen en Aruba zal gezien de ter plaatse bestaande specifieke omstandigheden van die in Nederland kunnen afwijken.

2.5.2. *Doel en inhoud van de paspoortenbestandsadministratie*

De paspoortenbestandsadministratie dient voor de verificatie van de paspoortgegevens door Nederlandse en buitenlandse autoriteiten en instanties. Daarbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan de verstrekking van nooddocumenten en het geven van noodverlengingen aan de grens en in het buitenland aan personen, wier reisdocument is verloren of gestolen, die het document zijn vergeten mee te nemen of die zich in de voor het land van verblijf noodzakelijke geldigheid van het reisdocument hebben vergist. In deze gevallen is snelle hulpverlening vaak een eerste vereiste. Alvorens de minister van Buitenlandse Zaken of de door hem daartoe aangewezen autoriteit namens hem tot verstrekking van het nooddocument of de noodverlenging kan overgaan, dient verificatie van de paspoortgegevens plaats te vinden om vast te stellen dat de persoon in kwestie werkelijk degene is voor wie hij zich uitgeeft. De noodzakelijke informatie (persoonsgegevens, paspoortgegevens, foto en handtekening) moet dan in de paspoortenbestandsadministratie terug te vinden zijn.

Verificatie van gegevens kan ook gevraagd worden door daartoe bevoegde instanties, belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In het geval buitenlandse instanties dergelijke informatieverzoeken doen, zal zulks via de Nederlandse politiediensten en het ministerie van Buitenlandse Zaken geschieden. Indien de houder in het buitenland is aangehouden op verdenking van een strafbaar feit en bij de desbetreffende instantie twijfel bestaat omtrent de identiteit van de betrokkene, dient het mogelijk te zijn om deze aan de hand van de paspoortgegevens te kunnen verifiëren. Dit is niet alleen van belang wanneer de persoon in kwestie geen reisdocument bij zich heeft, maar ook indien het vermoeden bestaat dat het getoonde reisdocument is vervalst. In deze gevallen is snelheid ter zake geboden, omdat enerzijds de aangehoudene in verzekerde bewaring is gesteld en anderzijds de aanhouding vaak aan korte tijdslimitieten is gebonden, waarna uitwijzing kan plaatsvinden met alle negatieve gevolgen vandien (registratie in buitenlandse bestanden als ongewenste vreemdeling, schade in de werksfeer e.d., dan wel het ten onrechte vrijuit gaan van gezochte personen). Voorts wordt ten behoeve van onderzoek door de Centrale Recherche Informatiedienst, de politie en de postale recherche veelvuldig navraag gedaan naar de juistheid van gegevens in paspoorten en andere reisdocumenten, die als identiteitsbewijs werden gebruikt bij het innen van gestolen cheques, het verkrijgen van goederen e.d. Voor het verdere justitiële onderzoek is het vaak van belang te weten of een reisdocument als vermist is opgegeven en wat de omstandigheden van deze «vermissing» waren, alsmede welke gegevens oorspronkelijk ter verkrijging van het reisdocument in het aanvraagformulier zijn vermeld.

Tenslotte kan in deze overigens niet volledige opsomming nog worden gedacht aan het gebruik van de paspoortgegevens ter identificatie van slachtoffers bij ongelukken.

Het bovenstaande gebruik van een paspoortenbestandsadministratie impliceert, dat daarin alle gegevens dienen te zijn opgenomen die voorkomen op het uitgereikte reisdocument, alsmede de gegevens die de houder op het aanvraagformulier heeft vermeld en welke tot de verstrekking en uitreiking van het reisdocument hebben geleid. Een en ander betekent, dat voor de paspoortenbestandsadministratie slechts de historische gegevens met betrekking tot het reisdocument van belang zijn. Naast de algemene persoonsgegevens zijn dit de specifieke paspoortgegevens (paspoortnummer, geldigheidsduur en territoriale geldigheid, verblijfstitel en eventuele verdragsrechtelijke status van niet-nederlanders, verleende toestemming bij handelingsonbekwaamheid, lengte, foto en handtekening).

2.5.3. *Functionaliteit van een paspoortenbestandsadministratie*

Met betrekking tot de functionaliteit zijn de volgende zaken maatgevend. De paspoortenbestandsadministratie dient het sluitstuk te zijn van het gekozen paspoortsysteem, omvattende de centrale aanmaak van een fraudebestendig document met de daarbij behorende procedures. Dit systeem is gekozen in het licht van de internationale ontwikkelingen op dit terrein, die neerkomen op versoepeling van het internationale reizigersverkeer onder gelijktijdige versterking van de bestrijding van internationale criminaliteit en terrorisme. Tevens spelen elementen als efficiëncy, doelmatigheid, betrouwbaarheid, (consulaire) dienstverlening in het buitenland, alsmede overwegingen van persoonsinformatiebeleid en privacybescherming een belangrijke rol. Een en ander leidt ertoe, dat een paspoortenbestandsadministratie aan de volgende functionele eisen moet kunnen voldoen:

a. het bestand moet de mogelijkheid van centrale raadpleegbaarheid van de gegevens bezitten, zodat vanuit één punt op snelle wijze alle in het bestand aanwezige gegevens direkt opvraagbaar en raadpleegbaar zijn;

b. de informatie moet gedurende 24 uren per dag en zeven dagen per week beschikbaar zijn, omdat de informatieverzoeken, met name uit het buitenland, ook buiten de gewone Nederlandse kantooruren plaatsvinden. Deze eis wordt overigens aan alle systemen die in het kader van het internationaal reizgersverkeer opereren (bijvoorbeeld grensbewaking, luchtvaartmaatschappijen) gesteld;

c. de informatie moet op efficiënte wijze op te roepen zijn, dat wil zeggen zonder onevenredige moeite, kosten en tijdsverlies;

d. het informatieverzoek dient beoordeeld te kunnen worden op zijn rechtmatigheid, in het belang van de bescherming van de privacy van de burger en van de rechtszekerheid;

e. de informatie moet alle paspoortgegevens bevatten, zodat exact kan worden vastgesteld op grond van welke aanvraaggegevens het reisdocument is verstrekt, wat de inhoud van het reisdocument is en ten behoeve van wie het is uitgereikt. Deze gegevens dienen een authentieke waarde te bezitten in verband met de bewijsrechtelijke functie van de informatie in geval van twijfel;

f. de bevraging van het bestand moet per afzonderlijk gegeven kunnen plaatsvinden, omdat informatieverzoeken niet zelden vaag of onvolledig zijn. Zo dient bijvoorbeeld het zoeken op uitsluitend het paspoortnummer of de achternaam, evenals op onvolledige of verbasterde namen mogelijk te zijn.

2.5.4. *De keuze tussen een centrale en een decentrale paspoortenbestandsadministratie*

De huidige paspoortenadministratie is decentraal van opzet en verspreid over 12 provincies, 83 gemeenten en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op centraal niveau wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken een nummerbestand aangehouden van de blanco reisdocumenten die naar de tot afgifte bevoegde autoriteiten worden verzonden. Zoals in paragraaf 2.5.1 reeds werd opgemerkt, is dit systeem verouderd en niet meer in overeenstemming met de gewijzigde bevoegdhedenverdeling in het onderhavige wetsvoorstel, noch met de centrale productiewijze van het nieuwe model paspoort. Het is voorts vrij arbeidsintensief, ruimteverslindend en niet meer adequaat om aan de hierboven vermelde functionele eisen te kunnen voldoen.

Een afdoende antwoord bleek slechts te kunnen worden gevonden in een vérgaande automatisering van de paspoortenbestandsadministratie. Daarbij staan verschillende wegen open. Zo is het mogelijk om aansluiting te zoeken bij de centrale productie van het nieuwe model paspoort. In verband met het productieproces worden de aanvraagformulieren reeds

automatisch ingelezen. De daarop voorkomende informatie wordt in machinaal leesbare vorm opgeslagen ten behoeve van de aanmaak van de gepersonaliseerde paspoortkaart, die van elk reisdocument het hoofdbestanddeel vormt. Na de productie en productietechnische controle zou deze informatie in principe kunnen worden vernietigd en de aanvraagformulieren worden teruggestuurd naar de autoriteit die de aanvraag in ontvangst heeft genomen. Worden deze in machinaal leesbare vorm opgeslagen gegevens echter op georganiseerde wijze bewaard, dan ontstaat op simpele en nagenoeg kosteloze wijze een eenvoudig te raadplegen centrale paspoortenbestandsadministratie met administratieve gegevens. Voorts kunnen de aanvraagformulieren met extra informatie zoals de pasfoto en de handtekening van de houder op een optische drager vastgelegd worden. Dit maakt snelle raadpleging en desgewenst overseinen naar posten in het buitenland mogelijk. De bovenvermelde paspoortenbestandsadministratie doet daarbij dienst als index voor het optische bestand.

Een decentrale oplossing zou kunnen worden gevonden door gebruik te maken van de geautomatiseerde bevolkingsadministratie, zoals die een aantal jaren na de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) volledig operationeel moet worden. De op het uitgereikte document opgenomen gegevens worden, voorzover de GBA daartoe de mogelijkheden biedt, opgenomen in de desbetreffende basisadministratie. In aanvulling daarop worden de aanvraagformulieren, waarop foto en handtekening voorkomen, door het productiecentrum aan de gemeenten teruggezonden om aldaar op de traditionele wijze te worden gearchiveerd. Aangezien de GBA een decentraal systeem is, waarop geen rechtstreekse toegang kan worden verkregen, noch centrale bevraging mogelijk is, dient door de instanties die informatie uit het paspoortenbestandsdeel wensen, een centrale verwijsindex naar de gemeente waar de gegevens zich bevinden te worden aangehouden. In deze index dienen te zijn opgenomen het paspoortnummer, het GBA-administratienummer, de gemeentecode en de naam van de betrokkene. Informatieverstrekking betreffende administratieve gegevens kan via het GBA-netwerk plaatsvinden. De op de aanvraagformulieren voorkomende gegevens, waaronder foto en handtekening, zullen via fotokopie en post, of via een fax verbinding worden verstrekt.

Bij het maken van een keuze tussen een centrale en een decentrale opzet van de paspoortenbestandsadministratie heeft het door de regering gevoerde persoonsinformatiebeleid een doorslaggevende rol gespeeld. De relevante uitgangspunten van dit beleid zijn met name te vinden in de door de regering overgenomen Structuurschets voor Persoonsinformatievoorziening (Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering, rapport nr. 11, Den Haag 1984), waarin ter zake het volgende wordt gesteld:

a. De waarneming en de registratie van feiten en gebeurtenissen en de verzameling en evaluatie van elementaire bevolkingsgegevens en andere persoonsgegevens moeten zo dicht mogelijk bij de bron geschieden.

b. Duplicatie van verzameling, vastlegging, verwerking en opslag van bevolkings- en andere persoonsgegevens moet worden voorkomen tenzij daaraan uit het oogpunt van lagere kosten, betere communicatie, openbaarheid, veiligheid en reactiesnelheid niet valt te ontkomen.

Met betrekking tot de paspoortgegevens is het criterium van de bron *niet eenduidig. De gegevens worden zowel verstrekt door de burger en* de gemeente in het kader van de aanvraagprocedure, als door de minister in het kader van de personalisering en de productie van het reisdocument (documentnummer, geldigheidsduur, territoriale geldigheid, soort document).

Afgezien van de vraag of er bij dit geconstateerde gebrek aan eenduidigheid van de bron van gegevens gesproken kan worden van duplicatie

op centraal niveau van lokaal bijgehouden gegevens, zou een centrale paspoortenbestandsadministratie kunnen worden gemotiveerd op grond van de onder b. genoemde uitzonderingen.

De discussie omtrent de paspoortenbestandsadministratie heeft zich dan ook steeds geconcentreerd op twee punten. Enerzijds betrof dit de vraag of er een aantoonbare noodzaak bestaat om deze administratie centraal te voeren en anderzijds de vraag of de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens kan voldoen aan de functionele eisen die aan een dergelijk bestand dienen te worden gesteld. In deze discussie zijn de volgende momenten van belang.

Tijdens een mondeling overleg met de vaste commissies van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken van 9 april 1986 verklaarde de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de koppeling van de paspoortenbestandsadministratie aan de GBA, met de minister van Binnenlandse Zaken te zijn overeengekomen, dat zolang de GBA niet zodanig functioneert dat Buitenlandse Zaken daar snel en volledig toegang toe heeft, een apart bestand zal worden gehandhaafd. Zodra het GBA de gewenste en noodzakelijke faciliteiten wel kan bieden, bestaat niet langer de behoefte aan een apart bestand op Buitenlandse Zaken (kamerstukken II, 1985–1986, 19 200, hfdst. V, nr. 82, blz. 8).

Op 9 april 1987 aanvaardde de Tweede Kamer een motie van het lid Wiebenga (kamerstukken II, 1986–1987, 19 700, hfdst. V en VII, nr. 84), waarbij de Kamer, kennisgenomen hebbende van de standpunten dan wel adviezen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken, van de Voorlopige Raad voor de Persoonsinformatievoorziening, van de Raad voor de Gemeentefinanciën en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake de opzet van een paspoortadministratie en overwegende, dat er gewerkt wordt aan de invoering van een geautomatiseerde gemeentelijke bevolkingsadministratie (GBA), de regering verzocht bij de verdere uitwerking van beleid terzake alsmede bij de verdere voorbereiding van de paspoortwetgeving als uitgangspunt te hanteren een decentrale opzet van de paspoortadministratie in het kader van de GBA.

Gezien het bovenstaande is in beginsel besloten de paspoortenbestandsadministratie in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens op te nemen. Daarbij doet zich echter het probleem voor, dat de GBA nog niet volledig operationeel zal zijn op het moment van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en de invoering van het nieuwe paspoortsysteem begin 1988. Totdat alle gemeenten geautomatiseerd zijn en aangesloten op het zogenaamde GBA-netwerk, houdt de minister van Buitenlandse Zaken derhalve een centraal paspoortenbestand bij. Nadat de gemeentelijke bestanden in het kader van de GBA zijn geautomatiseerd en centrale raadpleging mogelijk is, zal een evaluatie plaatsvinden, waarbij wordt gekeken of het bovenstaande besluit herziening behoeft. Gedurende deze tijd zullen derhalve twee paspoortenbestandsadministraties naast elkaar worden bijgehouden.

In de wetstekst is dit besluit als volgt vertaald. Artikel 3, zesde lid, bepaalt dat de minister van Buitenlandse Zaken een register bijhoudt met betrekking tot uitgereikte reisdocumenten. Het register bevat slechts de gegevens, bedoeld in artikel 3, eerste tot en met het vijfde lid, alsmede de andere gegevens die door de aanvrager dienen te worden verstrekt ingevolge het bepaalde in hoofdstuk IV. Voorts is uitdrukkelijk bepaald, dat het reglement, bedoeld in artikel 19 van de Wet persoonsregistraties, door de minister van Buitenlandse Zaken wordt vastgesteld en in de Nederlandse Staatscourant bekend gemaakt.

Teneinde de tijdelijkheid van de regeling van een centraal beheerde paspoortenbestandsadministratie in de wet vast te leggen, is gekozen voor het opnemen van een zogenaamde horizonbepaling. Artikel 68 bepaalt, dat artikel 3, zesde lid, vier jaren na de dag van inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens vervalt.

Aangezien de Wet GBA de basis vormt van de geautomatiseerde bevolkingsadministratie in technische zin, ligt het voor de hand om de termijn te relateren aan de inwerkingtreding van de desbetreffende wet. De evaluatie dient te geschieden binnen twee jaren nadat de gemeentelijke bestanden zijn geautomatiseerd in het kader van de GBA en centrale raadpleging mogelijk is. Volgens de planning zal dit in 1989 of 1990 het geval zijn. Blijkt centrale raadpleging alsdan onvoldoende mogelijk, dan zal de afronding van de evaluatie worden uitgesteld. De afronding van de evaluatie zal in ieder geval geruime tijd voor het verstrijken van de termijn, zijn beslag krijgen. Zulks houdt verband met de voorbereiding van eventueel noodzakelijke aanvullende wetgeving.

De centraal beheerde paspoortenbestandsadministratie brengt geen extra kosten met zich, omdat ter zake gebruik kan worden gemaakt van reeds aanwezige apparatuur die noodzakelijk is voor de centrale productie van het nieuwe model paspoort en voor de bestandsadministratie van de door of namens de minister van Buitenlandse Zaken uitgereikte reisdocumenten.

2.5.5. *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

Ingevolge artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet dient de wet regels te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Voorts dient de wet regels te stellen inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens. Ter uitwerking van deze grondwettelijke bepalingen is een voorstel van Wet persoonsregistraties (WPR) bij de Staten-Generaal ingediend (kamerstukken II, 1985–1985, 19095, nrs. 1–3). Naast het bepaalde in de Grondwet is van belang het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, dat in het kader van de Raad van Europa is voorbereid. Het Wetsvoorstel persoonsregistraties heeft mede tot doel met betrekking tot de geautomatiseerde persoonsregistraties de voorschriften te geven die noodzakelijk zijn ter voldoening aan het Verdrag van Straatsburg.

De Wet persoonsregistraties zal geheel van toepassing zijn op de centrale paspoortenbestandsadministratie. Wanneer deze administratie wordt getoetst aan het voorstel van die Wet, kan het volgende worden opgemerkt. Zoals in paragraaf 2.5.2 is uiteengezet, bestaat er een aantoonbare noodzaak tot het aanleggen van de onderhavige persoonsregistratie in verband met een goede vervulling van de taak van de minister van Buitenlandse Zaken als houder van die persoonsregistratie. Voorts zijn de gegevens, die de paspoortenbestandsadministratie bevat en welke voor het doel van de registratie noodzakelijk zijn, opgesomd. Inhoudelijk voldoet de paspoortenbestandsadministratie aan het in artikel 18 van genoemd wetsvoorstel vereiste van noodzakelijkheid. De vermelding van een registratie van paspoortgegevens als hier bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel stelt dit ook formeel buiten twijfel.

Bij de decentrale paspoortenbestandsadministratie zullen de gegevens gedeeltelijk in de GBA worden opgenomen, welke een eigen regeling van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de daarin opgenomen personen kent. Overigens zij er op gewezen, dat de regeling ter zake in de GBA materieel geheel overeenstemt met het Wetsvoorstel persoonsregistraties. Voor wat betreft de handmatig gearchiveerde persoonsgegevens, die bij een decentraal bestandsbeheer buiten de GBA blijven (aanvraagformulieren met foto en handtekening), zal de WPR onverminderd van toepassing zijn. Hetzelfde geldt met betrekking tot de centrale verwijsindex, die door de minister van Buitenlandse Zaken moet worden bijgehouden.

Een en ander betekent, dat de regeling van de WPR voor de paspoortenbestandsadministratie maatgevend is. In dit verband kan worden gewezen op het recht van de burger op kennisneming en eventuele verbetering van over hem opgenomen gegevens (inzage- en correctierecht). Ook kan de betrokkene aan de houder van de paspoortenbestandsadministratie verzoeken, dat binnen een maand wordt medegedeeld of hem betreffende gegevens aan derden zijn verstrekt, dan wel wat de ter zake geldende regeling is (vgl. artikel 32, tweede lid, van het Wetsvoorstel persoonsregistraties). Dit kan worden geweigerd, voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat, de opsporing en vervolging van strafbare feiten en andere belangen, die in artikel 30 van het Wetsvoorstel persoonsregistraties worden genoemd. Het toezicht op de paspoortenbestandsadministratie, of deze nu is opgenomen in de GBA dan wel geheel zelfstandig wordt bijgehouden, berust bij de Registratiekamer die ingevolge de WPR zal worden ingesteld. Tenslotte is reeds in artikel 3, vijfde lid, van het onderhavige wetsvoorstel bepaald, dat de minister van Buitenlandse Zaken het reglement, bedoeld in artikel 19 van de Wet persoonsregistraties, vaststelt en in de Nederlandse Staatscourant bekend maakt.

3. HOOFDSTUK II. AANSPRAKEN OP REISDOCUMENTEN

In dit hoofdstuk worden de aanspraken op de verschillende Nederlandse reisdocumenten geregeld, te weten de paspoorten voor Nederlanders (par. 1), de reisdocumenten voor niet-Nederlanders (par. 2) en de andere reisdocumenten (par. 3).

3.1. Paspoorten voor Nederlanders (paragraaf 1)

Iedere Nederlander heeft ingevolge artikel 9 recht op een nationaal paspoort, geldig voor alle landen en met een geldigheidsduur van vijf jaar.

De onbeperkte territoriale geldigheid van het paspoort betekent niet dat daardoor zonder meer recht zou bestaan op toelating tot een ander land. Het toelatingsbeleid is een souvereine aangelegenheid van elk land afzonderlijk. Sommige landen eisen bijvoorbeeld een visum om aldaar te kunnen worden toegelaten. Met veel landen zijn evenwel overeenkomsten gesloten waarbij de visumplicht is afgeschaft, hetzij wederkerig, hetzij eenzijdig.

Ingevolge het derde lid van artikel 2 kan de territoriale geldigheid van reisdocumenten tijdelijk worden beperkt door de minister van Buitenlandse Zaken, indien internationale ontwikkelingen hem daartoe nopen. Hierbij is gedacht aan uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld een verbod om te reizen naar een land, waarmee Nederland op voet van oorlog verkeert. De beperking van de territoriale geldigheid op grond van deze bepaling zal worden bekendgemaakt door publicatie van het desbetreffende ministeriële besluit in de Nederlandse staatscourant, respectievelijk het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen, en het Afkondigingsblad van Aruba. Op gelijke wijze zal mededeling worden gedaan van de intrekking van het besluit.

De beperking van de geldigheidsduur van het nationaal paspoort tot vijf jaar, laat het recht het land te verlaten onverlet en vloeit slechts voort uit overwegingen van doelmatigheid. Het is namelijk enerzijds met het oog op een goede gelijkenis van de houder met diens pasfoto, anderzijds in verband met de fysieke bruikbaarheid van het document zelf, noodzakelijk om een geldigheidsduur te stellen. Voor wat betreft de geldigheidsduur van vijf jaar is aangesloten bij de termijn die in het internationale verkeer de meest gebruikelijke is. Opgemerkt zij dat met het verstrijken van de geldigheidsduur niet het recht op een reisdocument vervalt. Een nieuw

reisdocument kan worden aangevraagd en zal worden verstrekt, voorzover er overigens geen weigeringsgronden aanwezig zijn.

Diplomatieke paspoorten worden slechts bij wijze van faciliteit verstrekt door de minister van Buitenlandse Zaken aan Nederlanders die een diplomatieke status bezitten. Het weigeren van een dergelijk paspoort is geen beperking op het recht het land te verlaten en betekent niet, dat de aanvrager geen recht zou hebben op een gewoon nationaal paspoort. Het bezit van een diplomatieke status is gebaseerd op internationale overeenkomsten, in het bijzonder het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer met twee Protocollen: Wenen 18 april 1961 (Trb. 1962, 101), goedgekeurd bij rijkswet van 11 april 1984 (Stb. 1984, 147) en op internationaal gewoonterecht.

Het dienstpaspoort is evenals het diplomatiek paspoort een faciliteit en wordt uitsluitend verstrekt door de minister van Buitenlandse Zaken, omdat dergelijke paspoorten in versterkte mate de buitenlandse betrekkingen raken. De houder ervan is voor een ieder kenbaar als een persoon, die reist uit hoofde van een specifieke dienstopdracht van de overheid die het document heeft verstrekt. Het bezit ervan blijkt in de praktijk verschillende voordelen op te leveren, die de reistijd van de houder kunnen bekorten, zoals een vlottere verlening van benodigde visa.

Zowel voor het diplomatiek paspoort als voor het dienstpaspoort geldt, dat zij slechts mogen worden gebruikt voor het doel, waarvoor zij werden verstrekt. De houder is dan ook verplicht zijn speciale reisdocument in te leveren, zodra de redenen die tot de verstrekking ervan hebben geleid, zijn vervallen. De geldigheidsduur en de territoriale geldigheid van diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten worden door de minister van Buitenlandse Zaken vastgesteld.

3.2. Reisdocumenten voor niet-Nederlanders

Het recht het land te verlaten is grondwettelijk niet alleen gewaarborgd voor Nederlanders maar ook voor niet-Nederlanders. Zulks is in overeenstemming met het internationale recht, waarin het recht het land te verlaten niet slechts gegarandeerd wordt voor de onderdanen met de eigen nationaliteit van een staat.

Voor niet-Nederlanders brengt het recht het land te verlaten echter niet automatisch een recht op een Nederlands reisdocument met zich mee. Niet-Nederlanders die onderdaan zijn van een ander land, zullen veelal in het bezit zijn van een paspoort of ander reisdocument van dat land. Ingevolge de vreemdelingenwetgeving zijn alle op het grondgebied toe te laten vreemdelingen in beginsel verplicht een geldig reisdocument in hun bezit te hebben. Er zijn echter vreemdelingen die niet als onderdaan van een bepaald land kunnen worden aangemerkt, zoals de staatlozen, dan wel zich noodgedwongen buiten hun land van herkomst hebben moeten begeven, zoals de vluchtelingen. Deze groepen niet-Nederlanders zullen in het algemeen geen reisdocument van hun land van herkomst kunnen verkrijgen. In deze paragraaf van hoofdstuk II wordt geregeld welke groepen vreemdelingen recht hebben op een Nederlands reisdocument en aan welke categorieën in Nederland verblijvende vreemdelingen in bijzondere situaties een reisdocument kan worden verstrekt. In dit verband dient te worden opgemerkt, dat in deze wet onder het begrip vreemdeling wordt verstaan: een ieder, die geen nederlander is. Zoals gezegd wordt de vraag wie nederlander is, beantwoord aan de hand van de Rijkswet op het nederlanderschap.

3.2.1. *Vluchtelingen en staatlozen*

Voor twee categorieën vreemdelingen, te weten de vluchtelingen en de staatlozen, volgt uit internationale verdragen, dat zij recht hebben op een reisdocument.

Voor de vluchtelingen die als zodanig tot een der landen van het Koninkrijk zijn toegelaten, vloeit dit recht op een reisdocument voort uit artikel 28 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 (Trb. 1954, 88), in Nederland goedgekeurd bij wet van 22 maart 1956, Stb. 137 en in werking getreden op 1 augustus 1956). In de bijlage bij dit verdrag zijn enkele specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot de reisdocumenten voor vluchtelingen die onder de werking van dit verdrag vallen. Het reisdocument voor vluchtelingen moet ingevolge deze bepalingen aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo zal uit dit reisdocument moeten blijken dat de houder een vluchteling is overeenkomstig de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag van 1951.

In artikel 12 van het wetsvoorstel is derhalve neergelegd dat iedere vreemdeling die als vluchteling tot Nederland, de Nederlandse Antillen, dan wel Aruba is toegelaten – binnen de grenzen bij deze wet bepaald – recht heeft op een reisdocument voor vluchtelingen. De woorden «die als zodanig is toegelaten», beogen aan te geven dat het recht op een reisdocument alleen wordt toegekend aan de erkende vluchteling, die in een der landen van het Koninkrijk overeenkomstig de daar geldende vreemdelingenwetgeving als zodanig is toegelaten. In dit verband wordt opgemerkt, dat onder een erkende vluchteling wordt verstaan: de vreemdeling, die als vluchteling is erkend en aan wie de bescherming als zodanig toekomt op grond van het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het Protocol van 1967, alsmede – voor zover toepasselijk – het bepaalde in de vreemdelingenwetgeving van de onderscheiden landen van het Koninkrijk. De erkenning als vluchteling geschiedt in Nederland, evenals de toelating als zodanig, ingevolge artikel 15 van de Vreemdelingenwet door de minister van Justitie in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken. Voor de toepassing van de Paspoortwet wordt onder het begrip als zodanig toegelaten vluchteling eveneens verstaan de zogenaamde mandaatsvluchteling, voor zover deze duurzaam verblijf in Nederland heeft.

Opgemerkt dient te worden, dat de Nederlandse Antillen op dit moment niet zijn aangesloten bij het Vluchtelingenverdrag of het Protocol. Daarentegen heeft het Protocol en daarmee tevens het Vluchtelingenverdrag sedert 1 januari 1986 bij de verkrijging door Aruba van de status aparte mede gelding gekregen voor dat land. Aruba kent echter nog geen specifieke toelatingsregeling voor vluchtelingen.

Ingevolge artikel 13 kan een erkende vluchteling, die evenwel niet als zodanig is toegelaten een reisdocument voor vluchtelingen worden verstrekt. Dit artikel heeft voor wat betreft Nederland betrekking op feitelijk erkende vluchtelingen, die in het bezit zijn van een verblijfstitel op grond van artikel 9 of artikel 10, eerste lid, onder a, dan wel artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet. Het toegestaan verblijf op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet (de zogenaamde «vrije termijn») valt hier in principe buiten. De feitelijk erkende, maar niet als zodanig – ingevolge artikel 15 van de Vreemdelingenwet – toegelaten vluchteling heeft derhalve geen recht op een reisdocument voor vluchtelingen. Ten behoeve van hem wordt op de bovenvermelde wijze in deze wet inhoud gegeven aan artikel 28, eerste lid, tweede volzin van het Vluchtelingenverdrag van 1951, bepalende dat de verdragsluitende staten een reisdocument voor vluchtelingen kunnen verstrekken aan elke andere vluchteling op hun grondgebied. Voorbeelden van dergelijke vluchtelingen zijn minderjarige kinderen, die geen aparte vluchtelingenstatus hebben of in Nederland geboren kinderen van een vluchtelingenechtpaar. Artikel 13 heeft derhalve geen betrekking op de zogenaamde asiel-gerechtigden, die immers niet als vluchteling in de bovenvermelde zin zijn erkend. Zij kunnen eventueel op grond van artikel 15 in aanmerking komen voor een reisdocument voor vreemdelingen.

Naast de categorie toegelaten verdragsvluchtelingen heeft nog één categorie vreemdelingen recht op een reisdocument. Dit is de categorie rechtmatig op het grondgebied van een der landen van het Koninkrijk verblijvende staatlozen, die vallen onder het Verdrag betreffende de status van staatlozen, (gesloten te New York 28 september 1954, Trb. 1955, 22; goedgekeurd bij rijkswet van 13 december 1961 (Stb. 468) en in werking getreden op 11 juli 1962). Uit artikel 28 van dit verdrag vloeit voor hen het recht op een reisdocument van het land waar zij rechtmatig verblijven, voort. Ook bij dit verdrag zijn in een bijlage specifieke regels gegeven met betrekking tot de reisdocumenten die aan staatlozen worden verstrekt. Zo zal uit dit reisdocument moeten blijken dat de houder een staatloze is overeenkomstig de bepalingen van het Staatlozenverdrag 1954.

In artikel 14 van het wetsvoorstel is neergelegd dat staatlozen die zijn toegelaten tot Nederland, de Nederlandse Antillen dan wel Aruba – binnen de grenzen van de wet – recht hebben op een reisdocument voor vreemdelingen. Anders dan bij de vluchtelingen is er voor de staatlozen geen afzonderlijk model reisdocument. Ondergetekenden zien thans geen aanleiding om van de reeds jarenlang gevolgde praktijk af te wijken. Deze praktijk houdt in, dat staatlozen die rechtmatig in Nederland verblijven, een paspoort voor vreemdelingen kunnen verkrijgen. In de nota naar aanleiding van het verslag inzake de goedkeuring van het Verdrag betreffende de status van staatlozen (kamerstukken II, 1960/61, 5881, nr. 6, blz. 2) merkte de regering op, dat de bijlage bij artikel 28 van het verdrag, in tegenstelling tot de bijlage bij artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag, niet de verplichting bevat een speciaal reisdocument voor staatlozen in te voeren. De regering vroeg zich af of het gewenst is het aantal reisdocumenten wederom met één te vermeerderen; bij de beoordeling van de wenselijkheid daartoe over te gaan, zal de door andere landen gevolgde praktijk mede een rol spelen. De situatie in dit opzicht is sedert 1961 niet wezenlijk veranderd. In de meeste landen bestaat geen apart reisdocument voor staatlozen, maar wordt volstaan met een reisdocument voor vreemdelingen. Nederland heeft, zoals gezegd, dezelfde praktijk voortgezet. De vermelding, dat iemand staatloze is overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag van 28 september 1954 zal ingevolge artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel in het reisdocument worden opgenomen.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de staatloze die tevens vluchteling is, en als zodanig is toegelaten, ingevolge artikel 12 recht heeft op een reisdocument voor vluchtelingen. De zinsnede «als staatloze tot Nederland, de Nederlandse Antillen, dan wel Aruba is toegelaten» geeft aan dat het om een ingevolge het Staatlozenverdrag 1954 als staatloze aan te merken vreemdeling moet gaan, die als zodanig is toegelaten en rechtmatig verblijf houdt in het Koninkrijk. Overigens geldt het staatlozenverdrag niet in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba.

Voorts moet in dit verband worden gewezen op het feit dat zowel ingevolge het Vluchtelingenverdrag 1951 als ingevolge het Staatlozenverdrag 1954 in het reisdocument dat aan een vluchteling of staatloze wordt verstrekt bijschrijving van kinderen mogelijk zal moeten zijn. Bijschrijving van kinderen zal in het Nederlandse reisdocument mogelijk zijn tot en met het vierde levensjaar. Aan kinderen van vluchtelingen en staatlozen die dezelfde status bezitten dan wel mede als vluchteling of staatloze worden aangemerkt, doch ouder zijn dan vier jaar zal derhalve een eigen reisdocument van dezelfde categorie als die van hun ouders worden verstrekt onderscheidenlijk kunnen worden verstrekt. Hiermee is naar de mening van ondergetekenden voldaan aan het doel waarvoor in de verdragen bijschrijving wordt voorgeschreven, te weten dat ook kinderen van vluchtelingen en staatlozen in de gelegenheid moeten worden gesteld om te reizen buiten het grondgebied van de betreffende staat.

De reisdocumenten voor vluchtelingen en voor vreemdelingen zullen, met inachtneming van het bepaalde in de bijlagen van het Vluchtelingenverdrag en het Staatlozenverdrag, grote gelijkenis vertonen met het nationale paspoort dat aan Nederlanders wordt verstrekt.

De geldigheidsduur van het op grond van artikel 12 verstrekte reisdocument voor vluchtelingen bedraagt minimaal een jaar, dat van het aan staatlozen verstrekte reisdocument voor vreemdelingen (artikel 14) minimaal drie maanden. Hiermee wordt voldaan aan het terzake bepaalde in de bijlagen van de desbetreffende verdragen. De vraag zou kunnen worden gesteld of ook voor staatlozen niet een reisdocument met een zelfde minimale geldigheidsduur als voor vluchtelingen zou moeten worden verstrekt. Ondergetekenden hebben gemeend deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden. In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat niet in alle opzichten gesproken kan worden van een vergelijkbare rechtspositie van de staatloze vreemdeling en de als zodanig toegelaten vluchteling. Voor vluchtelingen bestaat een aparte verblijfstitel in de Vreemdelingenwet (artikel 10, eerste lid, onder b, toelating als vluchteling), die voor onbepaalde tijd geldig is en de betrokkene een sterke rechtspositie verschaft. De staatloze daarentegen moet een dergelijke verblijfstitel ontberen. Hem wordt in het algemeen een vergunning tot verblijf met een geldigheidsduur van één jaar verstrekt, die stilzwijgend kan worden verlengd. Na vijf jaar onafgebroken verblijf komt de staatloze dan in aanmerking voor een vestigingsvergunning voor onbepaalde tijd. Het blijft in voorkomende gevallen echter mogelijk, dat de staatloze een verblijfstitel van kortere duur wordt verstrekt met een minimum van drie maanden. Aangezien in het algemeen de geldigheidsduur van het reisdocument die van de verblijfstitel niet zal overschrijden, dient het in een dergelijk geval mogelijk te zijn een reisdocument voor minimaal drie maanden te verstrekken. Het is anderzijds niet ondenkbaar, dat bij verblijf van een langere duur dan een jaar, waarbij de verblijfstitel stilzwijgend is verlengd, een reisdocument met een langere geldigheidsduur, bijvoorbeeld vijf jaar, wordt verstrekt, omdat mag worden aangenomen dat het verblijf van betrokkene langdurig zal zijn.

De maximum geldigheidsduur zal in ieder geval niet de periode van vijf jaar, die geldt voor het nationaal paspoort voor Nederlanders, overschrijden. De territoriale geldigheid zal zich overeenkomstig het bepaalde in de genoemde bijlagen behoudens in bijzondere of uitzonderingsgevallen, uitstrekken tot het grootst mogelijke aantal landen.

Voorts zij opgemerkt dat ingevolge de artikelen 12, 13 en 14, in beginsel alleen aan in een der landen van het Koninkrijk rechtmatig verblijvende vluchtelingen en staatlozen een reisdocument zal worden verstrekt. Het kan echter voorkomen dat de betrokkene tijdelijk buiten een der landen van het Koninkrijk verblijft en een reisdocument nodig heeft. Indien dit verblijf inderdaad tijdelijk is en betrokkene niet de bedoeling heeft zich in een ander land te vestigen of daar als vluchteling dan wel als staatloze te worden opgenomen, kan hem op grond van artikel 16 een reisdocument worden verstrekt.

Ten slotte moet worden gewezen op de in de artikelen 12, 13 en 14 voorkomende zinsnede «binnen de grenzen bij deze wet bepaald». Deze zinsnede beoogt aan te geven dat de bepalingen van deze wet onverkort van toepassing zijn en in het bijzonder dat een reisdocument aan vluchtelingen en staatlozen kan worden geweigerd dan wel dat een verstrekt reisdocument kan worden vervallen verklaard op de gronden genoemd in hoofdstuk III. Deze gronden kunnen in dit verband worden beschouwd als een concretisering van de beperkingsmogelijkheid die artikel 28 van zowel het Vluchtelingenverdrag 1951 als het Staatlozenverdrag 1954 noemt, te weten: dringende redenen van nationale veiligheid of openbare orde. Naar het oordeel van ondergetekenden voldoen de gronden, ook die vervat in de artikelen 22 en 25 aan de kwalificatie dringende redenen van nationale veiligheid of openbare orde. Hierbij moge worden verwezen

naar hetgeen in paragraaf 1.3. is opgemerkt met betrekking tot het begrip openbare orde. Opgemerkt zij dat het doel van artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag onderscheidenlijk het Staatlozenverdrag is te garanderen dat aan een door een bepaald land erkende vluchteling of staatloze ook een reisdocument van dat land wordt verstrekt. In het wetsvoorstel is deze garantie gegeven in artikel 12 respectievelijk 14.

De beperkingsgronden in de artikelen 18 tot en met 25 hebben tot doel een persoon te beletten het land te verlaten door weigering of vervallen verklaring van het reisdocument. Door aldus iemand in het land te houden, wordt beoogd te voorkomen dat zo iemand zich aan de in de artikelen 18 tot en met 25 genoemde verplichtingen tracht te onttrekken. Het gaat bij deze beperkingsgronden voornamelijk om verplichtingen van een onderdaan van het Koninkrijk jegens het Koninkrijk, of in geval van een vluchteling of een staatloze jegens de erkennende staat. Het weigeren of vervallen verklaren van een reisdocument aan vluchtelingen of staatlozen op grond van deze wet heeft op zich geen consequenties voor hun status. Paragraaf 14 van de bijlage bij het Vluchtelingenverdrag (welke bepaling verklaart, dat slechts met uitzondering van het bepaalde in paragraaf 13 de bepalingen van deze bijlage op geen enkele wijze afbreuk doen aan de wetten en voorschriften, regelende de voorwaarden voor doorlating naar, transit door, verblijf of vestiging op en vertrek uit de grondgebieden van de verdragsluitende staten) is in overeenstemming met deze opvatting. In de bijlage van het Staatlozenverdrag staat een zelfde bepaling.

3.2.2. *Andere vreemdelingen*

Aan andere dan de hiervoor genoemde in Nederland verblijvende vreemdelingen kan een reisdocument voor vreemdelingen worden verstrekt (artikel 15). De betreffende vreemdeling zal «rechtmatig» hier moeten verblijven hetgeen voor deze bepaling betekent dat hij over een geldige verblijfstitel zal moeten beschikken .

De verstrekking van reisdocumenten aan vreemdelingen, die onderdaan zijn van een ander land zal slechts in uitzonderlijke situaties plaats vinden omdat zulks naar internationale opvatting een inbreuk op de souvereiniteit van een andere staat oplevert en als onvriendelijke daad wordt beschouwd. Verstrekking van een reisdocument aan een vreemdeling, die onderdaan is van een ander land zal in principe dan ook slechts kunnen plaats vinden indien deze vreemdeling van zijn land, noch van enig ander land een reisdocument kan verkrijgen. Daarbij speelt een belangrijke rol of de vreemdeling van zijn land, noch van enig ander land een reisdocument kan verkrijgen en voorts of de vreemdeling van zijn land ook niet meer op diplomatieke bescherming en consulaire bijstand kan rekenen en geacht moet worden door zijn autoriteiten «verlaten» te zijn. Voorts is van groot belang of de vreemdeling door zijn land een reisdocument wordt geweigerd op grond van in zijn land vigerende gronden tot weigering of vervallen verklaring.

Verstrekking van een reisdocument aan een vreemdeling als bovenbedoeld is derhalve afhankelijk van vele factoren. In het algemeen is het beleid, dat aan een vreemdeling aan wie door zijn nationale autoriteiten een reisdocument wordt geweigerd, welke weigering kennelijk strijdig is met het geschreven en ongeschreven internationale recht, om humanitaire redenen een reisdocument voor vreemdelingen wordt verstrekt. Opgemerkt zij, dat het artikel voorts als duidelijke eis stelt, dat de betreffende vreemdeling rechtmatig in een der landen van het Koninkrijk moet verblijven, hetgeen betekent dat hij over een geldige verblijfstitel zal moeten beschikken. Tenslotte zullen ten aanzien van de vreemdeling geen gronden tot weigering of vervallen verklaring als bedoeld in hoofdstuk III van het wetsvoorstel mogen bestaan.

In bijzondere gevallen kan ingevolgde artikel 16 aan een vreemdeling, indien deze tijdelijk buiten een der landen van het Koninkrijk verblijft, een

reisdocument worden verstrekt, mits er sprake is van een effectieve band met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, als hier bedoeld. Deze effectieve band kan blijken uit het feit dat de vreemdeling (en eventueel zijn gezin) er zijn woonplaats heeft en bijvoorbeeld arbeid verricht of studeert.

Op grond van artikel 15 kan eveneens een reisdocument worden verstrekt aan de zogenaamde toegelaten asielgerechtigde, die geen vluchteling is. Van hem kan dikwijls niet worden gevergd dat hij zich wendt tot zijn nationale autoriteiten voor het verkrijgen van een reisdocument. Omdat hij evenwel niet onder de werking van het Vluchtelingenverdrag 1951, noch van het Staatlozenverdrag 1954 valt en niet als vluchteling is toegelaten, bestaat er geen verdragsrechtelijke verplichting hem het recht op een reisdocument toe te kennen. Ingevolge het wetsvoorstel kan hem een reisdocument voor vreemdelingen worden verstrekt in verband met de uitoefening van zijn recht het land te verlaten.

Tenslotte dient nog aandacht te worden besteed aan de positie van vreemdelingen van onbekende nationaliteit, die niet kunnen worden aangemerkt als staatlozen in de zin van het Staatlozenverdrag 1954, in welk verband gedacht kan worden aan gelegaliseerde buitenlandse zigeuners. De ondergetekenden merken op, dat personen van onbekende nationaliteit als hier bedoeld, die rechtmatig in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba verblijven, ingevolge het bepaalde in artikel 15 in aanmerking kunnen komen voor de verstrekking van een reisdocument voor vreemdelingen. Ten aanzien van deze personen kan immers worden gesteld, dat zij geen reisdocument van een ander land kunnen verkrijgen. Het niet kunnen verkrijgen is in dit geval gelegen in het feit, dat niet bekend is welke nationaliteit de betrokken persoon heeft, zodat ook geen land kan worden aangewezen dat in eerste instantie verplicht zou zijn aan betrokkene een reisdocument te verstrekken.

Met de verstrekking van reisdocumenten aan deze categorie personen wordt naar de mening van ondergetekenden voldaan aan het bepaalde in artikel 3 van de Aanbeveling no. R(83)1 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 22 februari 1983 betreffende staatloze nomaden en nomaden van onbepaalde nationaliteit. Dit artikel bepaalt, dat een staat waarin de nomade zijn gewoonlijk verblijf of veelvuldige perioden van verblijf heeft, mits dit verblijf niet onrechtmatig is, alsmede in het geval de leden van zijn directe familie rechtmatig in de betrokken staat verblijven of de nationaliteit van die staat bezitten, de nodige maatregelen neemt om de betrokken persoon toe te staan op zijn grondgebied te verblijven, naar het buitenland te reizen en naar zijn grondgebied terug te keren.

Is het bezit van een geldige verblijfstitel een absolute voorwaarde voor de verstrekking van een reisdocument voor vreemdelingen, omgekeerd kan een vreemdeling aan wie een dergelijk reisdocument is toegekend, geen recht op verblijf daaraan ontlenen. Indien hij achteraf niet meer beschikt over een geldige verblijfstitel vervalt het reeds verstrekte reisdocument van rechtwege (zie artikel 47, eerste lid, onder b) en kan het reisdocument worden ingehouden. In hoeverre tegenover het land, waar de betrokken vreemdeling verblijft op het moment dat het reisdocument van rechtswege vervalt, niettemin een verplichting van Nederland, de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba bestaat om de betrokken persoon terug te nemen, zal afhangen van de inhoud van diens reisdocument en de voorwaarden waaronder hij is toegelaten tot dat andere land.

Overigens geldt ook hier dat een reisdocument voor vreemdelingen «binnen de grenzen bij deze wet bepaald» kan worden verstrekt, hetgeen betekent dat de bepalingen van deze wet onverkort van toepassing zijn en dat een reisdocument kan worden geweigerd of vervallen verklaard op de gronden genoemd in Hoofdstuk III.

3.3. Andere reisdocumenten

De andere reisdocumenten in artikel 2, eerste lid, betreffen het nooddocument (onder f) en de andere reisdocumenten dan die bedoeld onder a tot en met f, die door de minister van Buitenlandse Zaken kunnen worden vastgesteld.

Het nooddocument kan in de eerste plaats worden verstrekt aan een persoon, die ingevolge deze wet recht heeft op een nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen en een reisdocument voor vreemdelingen, op het moment van vertrek zich zonder geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument bij de grens of een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland meldt en kan aantonen zwaarwegende belangen te hebben bij de voortzetting van de voorgenomen reis. Voorbeelden van dergelijke documenten in de huidige praktijk zijn de identiteitskaart (toeristenkaart) A, die wordt afgegeven door de daartoe aangewezen brigadecommandanten van de Koninklijke marechaussee aan de Nederlandse grens en het laissez-passer, dat in het buitenland wordt afgegeven. Het niet verstrekken van een dergelijk document in noodsituaties, kan onder omstandigheden worden aangemerkt als een beperking van het recht het land te verlaten. In artikel 17, eerste lid, wordt bepaald in dergelijke gevallen op een daartoe strekkende aanvraag een nooddocument wordt verstrekt.

In de tweede plaats kan verstrekking van een nooddocument plaatsvinden aan de handelingsonbekwame, die zich buiten het Koninkrijk bevindt en geen verklaring van toestemming heeft, vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak of beschikking ter zake (artikel 40) en aan de persoon buiten het Koninkrijk die voornemens is zich naar het Koninkrijk te begeven en aan wie de verstrekking van een reisdocument moet worden onthouden vanwege het bestaan van gronden tot weigering of vervallen verklaring (artikel 46, tweede en derde lid en artikel 53, derde lid).

De verstrekking van een nooddocument kan voorts nog geschieden, indien aan de betrokkene door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging onderscheidenlijk het kabinet van de Gouverneur een geldlening is verstrekt en diens reisdocument om die reden is ingehouden. De houder wordt in dat geval een nooddocument verstrekt met een zodanige tijdelijke en territoriale geldigheid als vereist is voor een rechtstreekse reis naar zijn woonplaats (artikel 51).

De verstrekking van nooddocumenten is blijkens het voorgaande op verschillende plaatsen in de wet geregeld, waarbij in de desbetreffende artikelen zelf is bepaald onder welke omstandigheden deze verstrekking kan plaatsvinden.

Met de andere reisdocumenten, door Onze Minister vast te stellen (artikel 2, eerste lid, onder g) zijn de bijzondere reisdocumenten bedoeld, die in specifieke omstandigheden kunnen worden verstrekt aan burgers die ingevolge het wetsvoorstel reeds recht hebben op een nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen. Deze bijzondere reisdocumenten zijn te beschouwen als faciliteiten. Voorbeelden van dergelijke reisdocumenten in de huidige praktijk zijn de in paragraaf 2.2. genoemde identiteitskaarten (toeristenkaarten) B en C en de collectieve paspoorten. Weigering van deze documenten is dan ook geen beperking van het recht het land te verlaten. Voor wat betreft de identiteitskaart (toeristenkaart) B zij evenwel opgemerkt, dat deze faciliteit is vervangen door een volwaardig nationaal paspoort, in de vorm van een paspoortkaart met alle persoonsgegevens van de houder doch zonder visumboekje. De minister van Buitenlandse Zaken kan ingevolge artikel 2, eerste lid, onder g, in samenhang met artikel 17, tweede lid, andere reisdocumenten dan de in artikel 2, eerste lid, onder a tot en met f, genoemde reisdocumenten vaststellen. In het desbetreffende besluit bepaalt hij aan wie, in welke gevallen, onder welke voorwaarden en door welke autoriteiten dergelijke documenten kunnen

worden verstrekt. Tegelijkertijd stelt hij het model van het desbetreffende reisdocument vast.

4. HOOFDSTUK III. GRONDEN TOT WEIGERING OF VERVALLEN-VERKLARING

4.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt geregeld op welke gronden het recht op een reisdocument kan worden beperkt, hetzij door weigering van een aangevraagd reisdocument, hetzij door ontzegging van het recht op een reeds verstrekt reisdocument (vervallen verklaring).

De gronden om iemand een reisdocument te onthouden (teneinde hem in het land te houden dan wel om hem te beletten naar het buitenland te gaan), kunnen zijn gelegen in de bescherming van diverse belangen die door verschillende autoriteiten worden behartigd.

De autoriteit, bij wie zodanige gronden bestaan, moet ingevolge het wetsvoorstel een verzoek tot weigering of vervallenverklaring richten aan de Minister van Buitenlandse Zaken, dan wel de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidelijk Aruba die uiteindelijk een beslissing neemt. In dit hoofdstuk is dan ook in een aparte paragraaf geregeld op welke wijze deze verzoeken moeten worden geregistreerd en ter kennis gebracht van de autoriteiten, die bevoegd zijn de betreffende reisdocumenten te verstrekken dan wel in te houden. De procedure van weigering of vervallenverklaring zelf is geregeld in de artikelen 44 tot en met 46.

Opgemerkt zij, dat de gronden in de artikelen 18 tot en met 25, anders dan in de Paspoortinstructie, limitatief zijn. Artikel 83 van de Paspoortinstructie waarin is bepaald dat «wegens andere gewichtige redenen van algemeen belang» afwijzend kan worden beschikt op de aanvraag is – zoals ook reeds is toegezegd bij de behandeling van de goedkeuringswetten van het Vierde Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens en het Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten – niet overgenomen. Het artikel is overigens nimmer toegepast.

4.2. Paragraaf 1. De gronden

4.2.1. *Strafrechtelijke gronden (artikel 18)*

In artikel 18 van het wetsvoorstel zijn gronden van strafrechtelijke aard opgenomen. Ingevolge deze bepaling kan iemand een reisdocument worden onthouden indien deze persoon:

a. wordt verdacht van een strafbaar feit waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten, of

b. onherroepelijk veroordeeld is tot een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel van zes maanden of meer, of een geldboete in Nederland van tienduizend gulden of meer, dan wel een daarmee overeenkomende geldboete in de Nederlandse Antillen of Aruba, of

c. de bijzondere voorwaarden verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling, een voorwaardelijke ter beschikkingstelling van de regering of een voorwaardelijke gratieverlening niet naleeft,

en het gegronde vermoeden bestaat dat deze persoon zich door verblijf buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk aan vervolging dan wel tenuitvoerlegging van de straf zal onttrekken.

Deze gronden verschillen in een aantal opzichten van die in de artikelen 68 tot en met 70 van de Paspoortinstructie. In de eerste plaats is in artikel 70 van de Paspoortinstructie sprake van een proces-verbaal tegen de aanvrager wegens het plegen van *enig misdrijf*, terwijl artikel 18,

onder a, beperkt is tot die strafbare feiten waarvoor ingevolge artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten. Dit zullen derhalve grotendeels misdrijven betreffen, waarop een gevangenisstraf is gesteld van vier jaren of meer. In de tweede plaats zal niet iedere onherroepelijke veroordeling tot gevangenisstraf of niet-subsidiaire hechtenis (artikel 68 Paspoortinstructie) grond vormen om iemand een reisdocument te onthouden doch alleen een veroordeling tot een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van zes maanden of meer dan wel een geldboete van vijftigduizend gulden of meer. De grond genoemd in artikel 18, onder c, komt voor het grootste deel overeen met die van artikel 69 van de Paspoortinstructie. Tenslotte verschilt artikel 18 in die zin van de artikelen 68 tot en met 70 van de Paspoortinstructie dat er een cumulatieve eis wordt gesteld: er moet sprake zijn van een gegrond vermoeden dat een persoon, ten aanzien van wie zich een van de omstandigheden onder a, b of c voordoet, zich door verblijf buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk aan vervolging dan wel tenuitvoerlegging van de straf zal onttrekken.

De motivering voor het opnemen van deze cumulatieve eis is dat de noodzaak om het reisdocument te onthouden zich slechts zal voordoen indien tevens gevaar voor vlucht bestaat. Gevaar voor vlucht zou kunnen worden afgeleid uit eerder gebleken vluchtneigingen, een geringe sociaal-economische band met Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, een zaak met grote financiële belangen of met internationale aspecten (drugs, fraude, vuurwapenhandel etc.), de aard van het delict en de zwaarte van de straf.

Opgemerkt zij dat de gronden als geformuleerd in artikel 18 onder a, b en c, in grote lijnen overeenstemmen met de bestaande praktijk inzake de artikelen 68 tot en met 70 van de Paspoortinstructie, zoals neergelegd in een circulaire van 2 mei 1983 van de Minister van Justitie aan de procureurs-generaal. In deze circulaire zijn richtlijnen neergelegd met betrekking tot de toentertijd geldende regeling inzake het advies van het openbaar ministerie naar aanleiding van aanvragen van personen die in de laatste jaren, voorafgaande aan de aanvraag in de politieregisters geregistreerd zijn geweest als verdachte van een misdrijf. Uitvoering van deze regeling bleek in de praktijk op grote bezwaren te stuiten omdat door de administraties van de provincie, gemeente, politie en parket veel onnodig werk werd verricht en de procedure tijdrovend was. Ter besparing van tijd en arbeid is in deze circulaire een eenvoudiger systeem voorgesteld, waarbij het openbaar ministerie in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren over aanvragen van die personen die op zijn eigen verzoek op de signaleringslijst zijn vermeld. Voor wat betreft het verzoek tot vermelding op de signaleringslijst dan wel het uitbrengen van een negatief advies op een aanvraag tot afgifte dan wel verlenging van een reisdocument is vervolgens in deze circulaire een algemene richtlijn gegeven, die nu is verwerkt in artikel 18.

Aangezien het openbaar ministerie belast is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten en met de tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen, is het de aangewezen instantie om het verzoek tot weigering of vervallenverklaring aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur te doen.

4.2.2. *Faillissement (artikel 19)*

Ingevolge artikel 19 kan iemand, die in staat van faillissement verkeert of die bestuurder of commissaris is van een in staat van faillissement verkerende naamloze vennootschap, besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, vereniging of stichting op verzoek van de rechter-commissaris in het faillissement een reisdocument worden onthouden.

Dit artikel dat materieel overeenkomt met artikel 71 van de Paspoortinstructie, hangt samen met artikel 91 (en 106) van de Nederlandse faillissementswet, artikel 86 van het Curaçao's faillissementsbesluit 1931 (P.B. 1931, 58), onderscheidenlijk artikel 86 van het Faillissementsbesluit van Aruba (algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur, Hoofdstuk X-25, volgnr. 418, A.B. 1985, 30), waarin is bepaald dat de gefailleerde gedurende het faillissement zonder toestemming van de rechter-commissaris zijn woonplaats niet mag verlaten. De rechter-commissaris kan op grond van het artikel de gefailleerde toestemming geven om zijn woonplaats te verlaten doch dat betekent nog niet dat betrokkene ook het land zou mogen verlaten. Het doel van artikel 19 is dat het de gefailleerde aan wie door de rechter-commissaris het verbod is opgelegd om de woonplaats of het land te verlaten, ook daadwerkelijk onmogelijk wordt gemaakt om het land te verlaten door hem een reisdocument te onthouden. De ratio hiervan is te voorkomen dat de gefailleerde zich onttrekt aan de faillissementsprocedure, of zelfs goederen of gelden onttrekt aan het faillissement.

4.2.3. *Militaire verplichtingen (artikel 20)*

Op grond van artikel 20 kan iemand een reisdocument worden onthouden indien het gegronde vermoeden bestaat dat deze persoon zich zal onttrekken aan zijn militaire verplichtingen, dan wel zijn vervangende dienstplicht. Onder het zich onttrekken aan zijn verplichtingen wordt ook verstaan het zich voortgezet daaraan onttrekken, zodat ook de persoon die zich in het Koninkrijk aan de miltaire verplichtingen heeft onttrokken en naar het buitenland is uitgeweken, onder de werking van dit artikel valt.

In dit artikel is de grond van het huidige artikel 72 van de Paspoortinstructie overgenomen, zij het dat hier wordt gesproken over militaire verplichtingen dan wel vervangende dienstplicht van de betrokkene, terwijl de Paspoortinstructie spreekt over de persoon, die «in werkelijke militaire dienst is of behoort te zijn». Dit verschil betekent dat ook het zich onttrekken aan één bepaalde militaire verplichting dan wel aan de tewerkstelling als gewetensbezwaarde een grond kan vormen om iemand een reisdocument te onthouden.

Dit artikel sluit aan bij het bepaalde in de beschikking van de Minister van Defensie van 2 augustus 1958, nr. 12514 betreffende opneming in het opsporingsregister (laatstelijk gewijzigd bij ministeriële beschikking van 8 februari 1980, nr. 12514). Opneming in het opsporingsregister vindt plaats indien:

a. de commanderende officier het gegronde vermoeden heeft, dat een militair zich heeft schuldig gemaakt aan een der feiten omschreven in artikel 98 Wetboek van militair strafrecht (desertie);

b. een dienstplichtige ervan verdacht wordt het feit te hebben gepleegd van de artikelen 26 juncto 45 Dienstplichtwet (het niet voldoen aan een oproeping tot inlijving);

c. een militair ervan verdacht wordt het feit te hebben gepleegd van artikel 150 Wetboek van Militair Strafrecht (het niet voldoen aan een wettige oproeping voor de werkelijke dienst).

Opgemerkt zij dat een oproep om in werkelijke dienst te komen ingevolge artikel 38 van de Dienstplichtwet ook bij wijze van straf kan worden opgelegd, indien de dienstplichtige die niet in werkelijke dienst is, zijn adres niet opgeeft dan wel geen opgave doet van vertrek naar het buitenland. De dienstplichtige die niet voldoet aan die verplichtingen en ook niet aan de daaropvolgende oproep om in werkelijke dienst te komen, kan derhalve ook het reisdocument worden onthouden.

Voor wat betreft de militaire verplichtingen van Nederlanders woonachtig in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, gelden de bepalingen van het Wetboek van Militair Strafrecht op gelijke wijze. De strafbepalingen van de artikelen 45 juncto 26 Dienstplichtwet (het niet voldoen aan de

oproep ter inlijving) hebben hun pendant in de vrijwel gelijkluidende artikelen 38 juncto 23 van de Dienstplichtverordening 1961 van de Nederlandse Antillen (PB 1961, nr. 223, laatstelijk gewijzigd bij PB 1972, 112 en PB 1978, nr. 259).

Wat betreft het zich onttrekken aan de vervangende dienstplicht, zij opgemerkt dat zulks zich in Nederland zal kunnen voordoen indien geen gevolg wordt gegeven aan een oproep voor vervangende dienst door of vanwege de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van artikel 11 Wet gewetensbezwaren militaire dienst (Wet GMD, Wet van 27 september 1962, Stb. 370) dan wel indien sprake is van opzettelijk ongeoorloofd afwezig zijn, hetgeen strafbaar is gesteld in artikel 52 respectievelijk 53 van deze wet. Voorts is hier sprake van een misdrijf dat ingevolge artikel 56 Wet GMD gelijk is gesteld met een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dit betekent dat op grond van artikel 18 eventueel ook op verzoek van het openbaar ministerie weigering of vervallenverklaring zou kunnen plaatsvinden.

Het verzoek tot weigering of vervallenverklaring op grond van artikel 20 zal in het algemeen worden gedaan door de Minster van Defensie, voor wat betreft Nederland, en voor wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba de Minister van Algemene Zaken, die belast is met defensie-aangelegenheden.

Indien het gaat om het zich onttrekken aan de vervangende dienst, zal in Nederland de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veelal het verzoek doen, gelet op diens taak in verband met de tewerkstelling van gewetensbezwaarden. In de Nederlandse Antillen en Aruba bestaat op dit moment geen regeling, die vergelijkbaar is met de Wet gewetensbezwaren militaire dienst.

4.2.4. *Gronden in verband met verplichtingen in buitengewone omstandigheden (artikel 21)*

Indien in buitengewone omstandigheden een persoon ingevolge de betreffende noodwetgeving verplichtingen in Nederland heeft, zal het een dergelijke persoon op grond van deze noodwetgeving veelal niet zijn toegestaan het land te verlaten. In dit verband kan worden gedacht aan geneeskundigen voor wie op grond van de Noodwet geneeskundigen (Wet van 23 april 1971, Stb. 396) in «oorlog, oorlogsgevaar of daaraan verwante of daarmee samenhangende buitengewone omstandigheden» het verbod geldt het land te verlaten (art. 20), in verband met in die omstandigheden te vervullen verplichtingen.

Voorts kan worden genoemd de Noodwet arbeidsvoorziening (Wet van 23 april 1971, Stb. 448). Op grond van deze wet (art. 32) kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan burgerdienstplichtigen het verbod opleggen het land te verlaten zonder vergunning.

Teneinde in de gevallen waarin ten aanzien van bepaalde personen in buitengewone omstandigheden het verbod het land te verlaten geldt, dit verbod ook effectief te kunnen handhaven, is in het wetsvoorstel voorzien dat aan deze personen het reisdocument kan worden onthouden. Voorwaarde daarbij is wel dat het gegronde vermoeden moet bestaan dat de betrokken persoon het verbod het land te verlaten zal overtreden.

Het verzoek tot weigering of vervallenverklaring moet worden gedaan door de minister die bevoegd is het verbod het land te verlaten, op te leggen.

4.2.5. *Nalatigheid in de nakoming van verplichtingen in verband met betaling van verschuldigde gelden (artikel 22)*

Ingevolge dit artikel kan weigering of vervallen verklaring geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, het gemeentebestuur, het provinciaal bestuur, het eilandsbestuur dan wel het orgaan belast met de

uitvoering van sociale verzekeringswetten, indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon die nalatig is in het nakomen van verplichtingen tot betaling van bepaalde verschuldigde gelden, te weten:

- belastingen of premies inzake sociale verzekeringen (a);
- door de overheid verstrekte geldleningen, subsidies of renteloze voorschotten (b);
- een wettelijk op hem rustende dan wel bij uitspraak van een rechter vastgestelde verplichting tot betaling van op hem verhaalbare uitkeringen, door de overheid gemaakte, op hem verhaalbare kosten, dan wel voorgefinancierde of anderszins verstrekte gelden (c);
- een wettelijk op hem rustende onderhoudsverplichting dan wel bij uitspraak van een rechter vastgestelde onderhoudsverplichting (d);

zich aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de verschuldigde gelden zal onttrekken.

Met uitzondering van de onderhoudsverplichtingen tussen echtgenoten en tussen ouders en kinderen, betreft het hier schulden met een publiekrechtelijke achtergrond.

In dit artikel wordt aan de genoemde instanties een middel verschaft om te voorkomen dat zij die dergelijke schulden hebben, zich door vertrek naar het buitenland onttrekken aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering daarvan. In de huidige praktijk wordt van dit middel veelal slechts gebruik gemaakt, indien de betrokken personen zich in het buitenland hebben gevestigd. In dat geval is de invordering van de in dit artikel bedoelde schulden immers aanzienlijk problematischer dan in het Koninkrijk zelf. Omgekeerd zal een verzoek tot weigering of vervallen verklaring ten aanzien van personen die nog in het Koninkrijk woonachtig zijn minder vaak voorkomen.

In verband met het bijzondere karakter van deze schulden is aan de tot invordering bevoegde instanties een bijzonder middel toegekend om te voorkomen dat de schuldenaar zich aan zijn verplichtingen onttrekt. Hierbij zij opgemerkt, dat onder de ministers die het aangaat, ook de minister van Buitenlandse Zaken zelf kan vallen.

De overwegingen die hebben geleid tot het openen van de mogelijkheid om in deze gevallen aan de betrokken persoon een reisdocument te onthouden, zijn dat het hier niet of niet in de eerste plaats gaat om vorderingen uit privaatrechtelijke overeenkomsten maar om publiekrechtelijke vorderingen, waarmee gemeenschapsgelden zijn gemoeid en die aan de gemeenschap dreigen te worden onttrokken. De positie van de tot invordering bevoegde instanties is dan ook een geheel andere dan die van particuliere schuldeisers, die vorderingen uit contractuele verplichtingen hebben. Dit betekent evenzeer, dat een overheidsinstelling, die een zuiver civielrechtelijke vordering heeft op een persoon (b.v. een ambtenaar of arbeidscontractant aan wie teveel salaris is uitbetaald), in dit opzicht zich op gelijke wijze heeft te gedragen als een particuliere werkgever. Een verzoek tot opneming van betrokkene in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, kan in een dergelijk geval niet worden gedaan. Voorts kan erop worden gewezen, dat het hier met name gaat om vorderingen uit hoofde van publiekrechtelijke verplichtingen, die bij voorgenomen vestiging in het buitenland veelal direct opeisbaar worden.

De onderhoudsverplichtingen zijn de enige burgerrechtelijke verplichtingen, die op grond van het wetsvoorstel (artikel 22, onder d) zouden leiden tot het onthouden van een reisdocument. De ratio hiervan is gelegen in het feit dat onderhoudsverplichtingen (art. 81, Boek I BW) in die zin verschillen van overige civielrechtelijke schulden, dat het hier gaat om verplichtingen betreffende levensonderhoud. Het zich onttrekken aan de verplichting tot onderhoud van verwanten, met name wanneer het om kinderen gaat, brengt in vergelijking met het niet nakomen van andere burgerrechtelijke verplichtingen een sterkere maatschappelijke afkeuring teweeg. De wetgever acht zulks evenzeer ongewenst, hetgeen aan de hand van de opneming van een bepaling als artikel 81, Boek I BW kan

worden geïllustreerd. Voorts zal in dergelijke gevallen de overheid veelal de getroffenen van een bijstandsuitkering moeten voorzien. De sanctie van artikel 22, onder d, vormt een uitwerking van het bovenstaande.

Het artikel stelt een tweetal eisen alvorens tot het onthouden van het reisdocument kan worden overgegaan. In de eerste plaats moet er duidelijk sprake zijn van nalatigheid in het nakomen van de verplichting tot betaling. Het enkele bestaan van de schuld, zonder dat gebleken is dat betrokkene de schuld niet kan of wil voldoen, is derhalve niet voldoende. In de tweede plaats moet er sprake zijn van een gegrond vermoeden dat betrokkene zich door verblijf in het buitenland aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de verschuldigde gelden zal onttrekken. Een dergelijk gegrond vermoeden zal moeten blijken uit gedragingen van betrokkene, zoals bijvoorbeeld verkoop van zijn woning en al zijn bezittingen of het opzeggen van de huur, het niet opgeven van zijn woon- of verblijfplaats, het niet bereid zijn een betalingsregeling te treffen en dergelijke.

In het algemeen zal, wanneer de betrokkene nog in het Koninkrijk is gevestigd, de gewone weg tot invordering van de verschuldigde gelden moeten zijn bewandeld alvorens tot signalering zal worden overgegaan. Indien de betreffende persoon zich in het buitenland heeft gevestigd, waardoor de invorderingsmogelijkheden aanzienlijk beperkter zijn, zal signalering sneller kunnen plaatsvinden.

In artikel 22 van het wetsvoorstel zijn de gronden, genoemd in de artikelen 80 en 81 van de Paspoortinstructie, terug te vinden. Terwijl echter artikel 80 in algemene zin de schulden aan de staat noemde, specificeert het voorgestelde artikel deze schulden, geeft het een limitatieve opsomming van deze schulden, vermeldt het de autoriteiten die een verzoek tot weigering of vervallen verklaring kunnen doen èn stelt het de cumulatieve eis dat er een gegrond vermoeden moet bestaan dat betrokkene zich aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering zal onttrekken.

Ook ten opzichte van artikel 81 van de Paspoortinstructie bestaan belangrijke verschillen. Artikel 81 stelt niet de eis van gebleken nalatigheid in het nakomen van de onderhoudsverplichting. Voorts heeft artikel 81 betrekking op de wettelijke onderhoudsverplichting jegens de echtgenote, met de Nederlandse nationaliteit of woonachtig in Nederland en minderjarigen, alsmede de in Nederland wonende gewezen echtgenote en andere familieleden, ten aanzien van wie krachtens rechterlijk vonnis een onderhoudsverplichting bestaat. Aangezien een dergelijk onderscheid naar geslacht, nationaliteit of verblijfplaats naar de mening van de ondergetekenden in dit geval geen relevant onderscheid is, hebben zij dit niet overgenomen.

Wat betreft de onder a genoemde schulden moet worden gedacht aan alle vormen van belastingschulden jegens de overheid, dat wil zeggen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, de onderscheiden provincies, de gemeenten en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. Voor wat betreft de premies inzake sociale verzekeringen kunnen worden genoemd de premies ter zake van de werknemersverzekeringen, die door de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten worden geïnd (b.v. de bedrijfsverenigingen en gemeenschappelijke administratiekantoren) en de volksverzekeringen, die door de belastingdienst worden ingevorderd.

Bij de verplichtingen onder b kan worden gedacht aan geldleningen, bij wijze van overheidssteun aan bedrijven, onder voorwaarden verstrekte subsidies die door het niet voldoen aan de voorwaarden opeisbaar worden (b.v. bepaalde investeringspremies), geldleningen op grond van de Algemene Bijstandswet of daarop gebaseerde rijksgroepsregelingen, uitkeringen ten behoeve van woningverbetering en ter bevordering van woningbezit, renteloze voorschotten in het kader van studiefinanciering en dergelijke.

Met de verplichtingen onder c wordt onder andere gedoeld op verhaal van ten onrechte genoten uitkeringen, hetzij door een overheidsinstelling hetzij door een orgaan belast met de uitvoering van sociale verzekeringswetten, alsmede op verhaal van uitkeringen bij anderen dan de persoon die de uitkering heeft genoten, maar ten aanzien van wie de betrokkene een onderhoudsplicht had. Voorts heeft deze bepaling betrekking op kosten voortvloeiende uit door de overheid noodzakelijkerwijze toegepaste politiedwang of kosten die zijn gemaakt ter voorkoming van onherstelbare schade aan het milieu. In het belang van de volksgezondheid en het milieu is de overheid veelal genoodzaakt om bij weigering of niet doen van de zijde van degenen die de schade hebben veroorzaakt dan wel ter voorkoming van het ontstaan van onherstelbare schade aan het milieu, maatregelen te treffen op kosten van de vervuilers.

Voor wat betreft de onderhoudsverplichtingen genoemd onder d gaat het om verplichtingen tot levensonderhoud jegens de (gewezen) echtgenote en minderjarige kinderen.

Er zijn verschillende autoriteiten die in verband met de gronden genoemd in dit artikel weigering of vervallenverklaring kunnen verzoeken, naar gelang van de aard van de verplichting. Omdat zoals gezegd een gegrond vermoeden moet bestaan dat betrokkene door verblijf in het buitenland zich aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering zal willen onttrekken, is in dit artikel geen begrenzing aan de omvang van de verschuldigde gelden gegeven. De overweging hierbij is, dat het enerzijds bij een al te geringe schuld moeilijk aan te tonen zal zijn dat iemand zich aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering zal onttrekken, en anderzijds dat de omvang van de schuld per situatie kan verschillen. Bij het nemen van een beslissing tot weigering of vervallen verklaring zal ook hier de desbetreffende autoriteit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen toe te passen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het onthouden van een reisdocument op de gronden van dit artikel slechts als uiterste middel zal mogen dienen, indien er geen andere mogelijkheden zijn om betrokkene tot nakoming van zijn verplichtingen te dwingen en deze zich door verblijf in het buitenland daaraan dreigt te onttrekken.

4.2.6. *Handelingen, gericht tegen de openbare orde, veiligheid en andere gewichtige staatsbelangen (artikel 23)*

Indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon in het buitenland handelingen zal gaan verrichten, gericht tegen de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk dan wel tegen de openbare orde en veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden, zal hem op grond van artikel 23 een reisdocument kunnen worden onthouden. Dit artikel is, zij het stringenter geformuleerd, overgenomen uit de Paspoortinstructie (artikel 76).

Een verzoek tot weigering of vervallenverklaring kan geschieden door de minister, die het aangaat. Hieronder wordt ook geacht de minister van Buitenlandse Zaken zelf te vallen. Hij kan ten aanzien van een persoon, die zich in het buitenland bevindt en dat land van de bevoegde autoriteiten niet mag verlaten (waartoe zij het Nederlands reisdocument in beslag kunnen hebben genomen) weigeren, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon met behulp van het verstrekte reisdocument zich aan vervolging of nasporing zal onttrekken. Dit kan beschouwd worden als een handeling gericht tegen de openbare orde en veiligheid van een met het Koninkrijk bevriende mogendheid. Voorts zal het wel verstrekken van een reisdocument door of namens de minister van Buitenlandse Zaken gemakkelijk kunnen worden aangemerkt als het verlenen van hulp aan een persoon bij het zich onttrekken aan de justitie van een ander land, hetgeen niet alleen de diplomatieke betrekkingen met dat land ernstig zou kunnen verstoren. Het gaat in casu om ambtshande-

lingen van consulaire en diplomatieke ambtenaren van de zendstaat. De Nederlandse delegatie heeft blijkens de Toelichtende Nota op het Consulair Verdrag van Wenen (Bijlagen handelingen Tweede Kamer, 1985/1986, nr. 2, blz. 5) ter conferentie van 1963 verklaard dat voor alle consulaire handelingen geldt, dat zij alleen mogen worden uitgeoefend voor zover het plaatselijke recht zulks toelaat. Dit betekent dat een reisdocument niet zou mogen worden verstrekt als zulks in conflict is met het plaatselijke recht en dus (vgl. artikel 189 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht) kan worden opgevat als een ongeoorloofde inmenging door de zendstaat in de binnenlandse aangelegenheden van de ontvangende Staat. De minister van Buitenlandse Zaken, die door een aanvraag in de conflictsituatie wordt gebracht om enerzijds de wetten van de ontvangststaat te respecteren en anderzijds een Nederlandse onderdaan behulpzaam te zijn naar zijn land in het Koninkrijk terug te keren, zal bij de afweging van de betrokken belangen en de uiteindelijke beslissing tot verstrekking of weigering zich moeten laten leiden door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij vanzelfsprekend geen inbreuk mag worden gemaakt op verplichtingen voortvloeiende uit het internationale geschreven of ongeschreven recht. Tenslotte zij opgemerkt, dat het bovenstaande slechts speelt, indien een aanvraag door de betrokken persoon in het desbetreffende land wordt ingediend bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Er kan derhalve geen sprake zijn van een op grond van bovenstaande overwegingen aanwezige verplichting van de minister van Buitenlandse Zaken om het reisdocument van de betrokken persoon vervallen te verklaren.

Een verzoek tot weigering of vervallen verklaring op grond van dit artikel kan voorts geschieden door de minister die het aangaat. Hierbij zijn in Nederland een drietal ministers te onderscheiden, te weten de Minister-President als Minister van Algemene Zaken, de Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken. Via de onder hen ressorterende veiligheidsdiensten zullen deze ministers kunnen beschikken over aanwijzingen dat een persoon de hier bedoelde handelingen in het buitenland zal begaan.

In de eerste plaats is de situatie geregeld dat de betrokken persoon in het buitenland handelingen zal gaan verrichten, die gericht zijn tegen de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk. De ratio van deze bepaling is gelegen in de bescherming van de staat tegen handelingen die de veiligheid en andere met de veiligheid samenhangende belangen in gevaar brengen. Naast staatgevaarlijke activiteiten kan hierbij worden gedacht aan terroristische en spionage-activiteiten.

In tegenstelling tot het huidige artikel in de Paspoortinstructie wordt het gegronde vermoeden, dat iemand in het buitenland handelingen zal gaan verrichten, die de openbare orde in het Koninkrijk in gevaar kunnen brengen, niet als reden voor weigering of vervallen verklaring van het reisdocument in het wetsvoorstel genoemd. De handhaving van de openbare orde kan binnen het Koninkrijk op afdoende wijze worden gerealiseerd en eist niet een uitbreiding in bovengenoemde zin.

Voorts zal toepassing van het artikel kunnen plaatsvinden, indien er aanwijzingen zijn dat de betrokken persoon handelingen zal verrichten die gericht zijn tegen de openbare orde en veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. De ratio van deze ruimer geformuleerde bepaling is, dat argumenten van buitenlands beleid en het onderhouden van goede buitenlandse betrekkingen vereisen dat een staat tracht te voorkomen dat zijn onderdanen de openbare orde en veiligheid van bevriende mogendheden in gevaar brengen. Indien een gegrond vermoeden bestaat dat een persoon dergelijke handelingen zal gaan verrichten, zal een staat zulks moeten trachten te voorkomen door te beletten dat zijn onderdanen naar het betrokken land vertrekken.

Bij de toepassing van dit artikel zal het veelal ook gaan om strafbare handelingen. Mede in het belang van de voorkoming en bestrijding van

strafbare feiten zal betrokkene op grond van dit artikel een reisdocument kunnen worden onthouden.

Opgemerkt zij dat ook hier een gegrond vermoeden moet bestaan. Er moeten dus aanwijzingen zijn dat betrokkene de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk, dan wel de openbare orde en veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden in gevaar zal brengen.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat een adequaat veiligheidsbeleid erop gericht is dat personen die een dergelijk gevaar opleveren, op het juiste moment kunnen worden aangehouden. Indien aan een persoon op grond van dit artikel een reisdocument wordt onthouden, zal betrokkene te weten komen dat de aandacht van de veiligheidsdienst op hem gericht is. Van dit artikel zal dan ook slechts zelden en in uiterste situaties gebruik (kunnen) worden gemaakt.

4.2.7. *Gronden in verband met inbreuken op de internationale rechtsorde (artikel 24)*

De gronden in dit artikel zijn evenals die in artikel 18 van strafrechtelijke aard, zij het dat het hier specifiek om delicten gaat, waar de buitenlandse betrekkingen en de positie van het Koninkrijk in het buitenland in het geding komen. De delicten genoemd in dit artikel raken niet alleen de nationale maar ook de internationale rechtsorde. Het Koninkrijk heeft bij internationale verdragen de verplichting op zich genomen door middel van alle mogelijke wettelijke en administratieve maatregelen de bestrijding van dergelijke misdrijven na te streven. In de voorkoming en bestrijding van deze gedragingen is het onthouden van het reisdocument een belangrijke maatregel. Gelet op het feit dat hier de buitenlandse betrekkingen in het geding zijn, is het de Minister van Buitenlandse Zaken, in de Nederlandse Antillen en Aruba ook de Gouverneur, die op grond van dit artikel in voorkomende gevallen tot signalering in verband met weigering of vervallenverklaring kan overgaan.

Onder a

Ingevolge het bepaalde onder a kan iemand een reisdocument worden onthouden, indien deze persoon in het Koninkrijk of daarbuiten in de voorafgaande tien jaar onherroepelijk is veroordeeld wegens gedragingen welke naar Nederlands, Nederlands Antilliaans onderscheidenlijk Arubaans recht misdrijven opleveren en tot de strafbaarstelling waarvan een het Koninkrijk bindend verdrag verplicht, of wegens medeplichtigheid aan dergelijke misdrijven. Hierbij valt te denken aan delicten als zeeroverij, vliegtuigkaping, gijzeling, afpersing, handel in vrouwen of kinderen, slavernij of slavenhandel, bezit van of handel in verdovende middelen en valsemunterij. Over de bestrijding van deze delicten zijn internationaal afspraken gemaakt. Een overzicht van de ter zake relevante verdragen en andere internationale overeenkomsten is als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.

Aan deze verdragen is uitvoering gegeven door strafbaarstelling van dergelijke gedragingen in het Wetboek van Strafrecht. De bestrijding van deze delicten in internationaal verband komt mede tot uiting in de toepassing van het universaliteitsbeginsel op deze misdrijven (art. 4 WvSr.)

Voor de toepassing van dit artikel maakt het niet uit of de delicten in het Koninkrijk of daarbuiten zijn gepleegd dan wel of de veroordeling door een rechter in het Koninkrijk dan wel een buitenlandse rechter is uitgesproken. Personen die de delicten genoemd in dit artikel hebben begaan en daarvoor onherroepelijk veroordeeld zijn, worden geacht een zodanig gevaar voor de internationale rechtsorde en het internationaal verkeer op te leveren, dat het gerechtvaardigd moet worden geacht hen een reisdocument te onthouden gedurende een zekere periode. De

termijn van tien jaar is gekozen om het risico te beperken dat de betrokken persoon zich wederom schuldig zal maken aan dergelijke delicten en begint te lopen vanaf het moment van het onherroepelijk worden van de veroordeling.

Onder b

Indien een persoon strafbare handelingen heeft gepleegd met betrekking tot reisdocumenten en daarvoor binnen of buiten het Koninkrijk in de voorafgaande vijf jaar onherroepelijk is veroordeeld of indien het gegronde vermoeden bestaat dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan dergelijke handelingen, kan hem een reisdocument worden onthouden.

De ratio van deze bepaling is dat een persoon die reisdocumenten vervalst, verhandelt of andere strafbare feiten zoals fraude of misbruik daarmee pleegt, heeft bewezen niet op de juiste manier met het reisdocument om te gaan. Betrokkene verliest daardoor zijn aanspraak op het reisdocument. Daarbij komt dat ten gevolge van fraude en misbruik reisdocumenten in het internationale verkeer aan waarde inboeten. Het reisdocument vervult immers in het internationale verkeer een onmisbare rol als een bewijs op het eerste gezicht van identiteit en nationaliteit. De staat die het document heeft afgegeven, garandeert ten opzichte van andere staten dat de houder zijn onderdaan is. Voorts wordt het reisdocument gezien als een verzoek van de betrokken staat om de houder hulp en bescherming te bieden bij zijn reis in het buitenland. Een staat stelt zich dan ook in volkenrechtelijke zin garant voor deze persoon. Door veelvuldige fraude met het reisdocument wordt het voor andere landen steeds moeilijker om te beoordelen of het reisdocument deze garantie nog bevat, waardoor het reisdocument zijn waarde verliest. Van een staat kan dan ook niet verwacht worden dat deze zich garant stelt voor een persoon, die strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten heeft gepleegd. Gedurende vijf jaar kan op grond van deze bepaling aan een persoon, die binnen of buiten het Koninkrijk onherroepelijk is veroordeeld wegens strafbare feiten, gepleegd met betrekking tot reisdocumenten of wegens medeplichtigheid daaraan, een reisdocument worden onthouden. De termijn is evenals onder a. gekozen in verband met het beperken van het risico dat de betrokken persoon zich gedurende deze periode wederom schuldig zou kunnen maken aan dergelijke delicten en begint te lopen vanaf het moment waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden.

Ook degene van wie op redelijke gronden vermoed wordt dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare handelingen met betrekking tot reisdocumenten zonder dat zulks in het Koninkrijk nog tot een rechterlijke veroordeling heeft geleid, kan een reisdocument worden onthouden. Dergelijke handelingen zullen met name de minister van Buitenlandse Zaken, als instantie die toezicht houdt op en in laatste instantie verantwoordelijk is voor een goede uitvoering van de wet, doch ook de onderscheiden Gouverneurs ter kennis kunnen komen. Een dergelijk gegrond vermoeden zou kunnen worden afgeleid uit gedragingen van betrokkene, uit maatregelen die in het buitenland tegen zijn persoon zijn getroffen, frauduleuze handelingen in de geldsfeer met behulp van het reisdocument, herhaald verlies van reisdocumenten en dergelijke. In deze gevallen dient de mogelijkheid om de betrokkene een reisdocument te onthouden, aanwezig te zijn.

4.2.8. *Gronden in verband met verleende consulaire bijstand (artikel 25)*

Een andere grond, die samenhangt met de buitenlandse betrekkingen is gelegen in artikel 25. In bijzondere gevallen bestaat de mogelijkheid om aan een Nederlands onderdaan, die buiten de landsgrenzen in zodanige problemen komt, dat hij niet langer zijn verblijf kan bekostigen noch zijn reis terug en misschien reeds in verband met zijn verblijf ter plaatse schulden heeft gemaakt, bij wege van consulaire bijstand financiële

of andere middelen te verstrekken teneinde hem terug te doen keren naar zijn woonplaats. Deze consulaire bijstand zal buiten het Koninkrijk worden verstrekt door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging ter plaatse. Binnen het Koninkrijk zal in voorkomende gevallen deze consulaire bijstand kunnen worden verleend door het kabinet van de Gouverneur – in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken – aan op de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba in moeilijkheden geraakte Nederlandse onderdanen, die tijdelijk daar verblijven. Aangezien het kabinet van de Gouverneur niet beschouwd kan worden als een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging, wordt deze instelling in het onderhavige artikel apart vermeld.

Met de betrokken persoon wordt veelal een betalingsregeling getroffen. Mocht hij nalatig zijn in de nakoming van zijn terugbetalingsverplichting en het gegronde vermoeden bestaan, dat hij zich door verblijf buiten het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de verschuldigde gelden zal onttrekken, dan kan een aangevraagd reisdocument worden geweigerd of een ingehouden reisdocument vervallen worden verklaard. Deze weigering of vervallen verklaring, alsmede de opneming van de betrokken persoon in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, kan geschieden door de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur, afhankelijk van de woon- of verblijfplaats van de betrokken persoon.

Indien betrokkene in de voorafgaande periode van vijf jaar reeds meerdere keren een beroep heeft gedaan op consulaire bijstand wegens het ontbreken van voldoende middelen om het verblijf ter plaatse alsmede de terugreis te bekostigen en indien het gegronde vermoeden bestaat dat betrokkene zulks om dezelfde redenen weer zal doen, kan hem een reisdocument worden onthouden.

De ratio van deze bepaling is dat het Koninkrijk zich niet garant kan stellen voor een persoon die zonder over voldoende middelen van bestaan te beschikken naar het buitenland vertrekt en daar in financiële problemen komt. Uit een oogpunt van goede betrekkingen zal het Koninkrijk veelal moeten voorkomen dat betrokkene ten laste komt van het betreffende land en ervoor zorg moeten dragen dat betrokkene weer kan terugkeren naar zijn woonplaats. Voorts wordt met dit artikel beoogd misbruik van de overheidsvoorzieningen op dit terrein tegen te gaan. Het artikel is ook duidelijk bedoeld als uiterste middel voor de gevallen waarin sprake is van misbruik van de consulaire bijstand. Het hoeft geen betoog dat het de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur is die zal beoordelen of er sprake is van de grond in dit artikel.

4.3. Paragraaf 2. Registratie (artikel 26)

Op grond van artikel 26, eerste lid, richt de verzoekende autoriteit onder vermelding van de bezwaren die tegen een persoon bestaan en de gronden die hebben geleid tot het vermoeden, bedoeld in artikel 18 en de artikelen 20 tot en met 23, een verzoek tot weigering of vervallen verklaring aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur. Deze heeft tot taak na te gaan of bij een verzoek tot opneming in de registratie als bedoeld in artikel 26, derde lid, wegens het bestaan van gronden tot weigering of vervallen verklaring, is voldaan aan de voorwaarden die in de artikelen 18 tot en met 23 worden gesteld. Deze toets zal beperkt blijven tot de voorwaarden in de wet zelf, waaraan ook de verzoekende autoriteit gebonden is. In de praktijk betekent dit, dat de minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur, dient over te gaan tot een marginale toetsing van het verzoek. De ondergetekenden achten het onwenselijk, dat de bezwaren van de autoriteit die het verzoek doet, zoals een officier van justitie, een rechter-commissaris in het faillissement van de betrokken aanvrager of houder dan wel een minister die het aangaat, op hun inhoud zouden worden getoetst door de

autoriteit die beslist over de weigering of vervallen verklaring van het reisdocument. Wel dienden waarborgen te worden geschapen, opdat de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit er op kan vertrouwen dat het verzoek aan bepaalde eisen voldoet. Dit is bereikt door in het wetsvoorstel de gronden in de artikelen 18 tot en met 25 minder ruim te omschrijven dan thans met betrekking tot de gronden in de Paspoortinstructie het geval is. Voorts is aan de meeste gronden steeds toegevoegd, dat er een gegrond vermoeden dient te zijn dat betrokkene zich door verblijf in het buitenland zal onttrekken aan vervolging of tenuitvoerlegging van de straf dan wel de nakoming van zijn verplichtingen. Tenslotte is in tegenstelling tot de regeling in de Paspoortinstructie in het eerste lid van dit artikel nauwkeurig aangegeven wie de bezwaren kan inbrengen. Een en ander heeft tot gevolg dat de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit in het wetsvoorstel een meer lijdelijke positie heeft gekregen dan de tot weigering of intrekking bevoegde autoriteit in de Paspoortinstructie. Zulks blijkt ook uit het feit dat hij, anders dan in de Paspoortinstructie, niet de bevoegdheid heeft anders dan op verzoek van een andere autoriteit tot signalering, weigering of vervallen verklaring over te gaan, tenzij de grond daartoe bij hemzelf bestaat ingevolge de artikelen 22 tot en met 25.

Zoals boven vermeld is het de bedoeling, dat de verstrekkende autoriteit wel een toetsing zal hebben, zij het een marginale. Voor deze toetsing draagt hij in een beroep bij de (Arob-)rechter de volle verantwoordelijkheid. Het spreekt voor zich, dat de minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur, bij wie zelf gronden bestaan tot weigering of vervallen verklaring slechts tot opneming in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, kan overgaan als voldaan is aan de voorwaarden die in de artikelen op grond waarvan hij zelf tot weigering of vervallen verklaring mag overgaan, gesteld zijn.

De minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur vermeldt, indien het verzoek tot weigering of vervallen verklaring naar zijn mening voldoet aan de voorwaarden van een van de artikelen 18 tot en met 23, dan wel bij hemzelf gronden aanwezig zijn, de persoon ten aanzien van wie de gronden bestaan in het register als bedoeld in artikel 23, derde lid. Dit register wordt bijgehouden door de minister van Buitenlandse Zaken.

Het register vermeldt de volgende gegevens:

1. gegevens als bedoeld in artikel 3;
2. de autoriteit bij wie de gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan;
3. de bepaling in paragraaf 1 van dit hoofdstuk op grond waarvan weigering of vervallenverklaring wordt verzocht;
4. de datum waarop vermelding in het register heeft plaatsgevonden.

Als houder van het register zal de minister van Buitenlandse Zaken ingevolge de bepalingen van de regelingen op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de in het register opgenomen persoon in kennis dienen te stellen van dit feit, tenzij op één van de in de desbetreffende regelingen opgenomen gronden deze verplichting niet geldt.

Indien de autoriteit bij wie de gronden tot weigering of vervallen verklaring aanwezig zijn (waaronder ook de minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur zelf kunnen vallen) wenst dat daarvan mededeling wordt gedaan aan de tot inhouding bevoegde autoriteiten, zal de minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur, zich ervan dienen te overtuigen in hoeverre de gronden tot vervallen verklaring het doen van de mededeling rechtvaardigen. Het gevolg van de inhouding is immers, dat het recht van betrokkene om het land te verlaten wordt beperkt, zodat hij dient na te gaan of de betrokken houder door deze beslissing niet onevenredig wordt benadeeld. Anderzijds heeft het doen van mededeling van de registratie aan de tot verstrekking

van reisdocumenten bevoegde autoriteiten, waartoe ook de minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur zelf behoort, op zichzelf geen gevolgen voor het recht van betrokkene om op dat moment het land te verlaten. Pas op het moment dat de geregistreerde een aanvraag doet voor een reisdocument en na een hernieuwde marginale toetsing blijkt dat de gronden tot weigering of vervallen verklaring zodanig zijn, dat naar de mening van de verstrekkende autoriteit tot weigering zou moeten worden overgegaan tenzij de betrokkene een regeling treft met de verzoekende autoriteit, heeft de mededeling van bestaan van deze gronden gevolgen voor de betrokkene. In het vierde lid van artikel 26 is dan ook bepaald dat de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur de autoriteiten die bevoegd zijn een reisdocument te verstrekken dan wel in te houden, mededeelt aan welke personen die ingevolge het bepaalde in het derde lid in het register zijn vermeld, een reisdocument kan worden geweigerd, dan wel van wie het reisdocument moet worden ingehouden. In de praktijk betekent dit dat de minister ten behoeve van de tot verstrekking bevoegde autoriteiten een lijst bijhoudt van de personen die in het register staan vermeld. In deze lijst, de zogenaamde signaleringslijst, zullen slechts de persoonsgegevens bedoeld onder 1. worden opgenomen, doch niet de autoriteit bedoeld onder 2. noch de gronden die hebben geleid tot signalering. De mededeling aan de tot inhouding bevoegde autoriteiten kan op verschillende manieren plaatsvinden, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de reeds bestaande signaleringsmogelijkheden (bijvoorbeeld het opsporingsregister dat door de grensbewakingsautoriteiten wordt gehanteerd).

In het vijfde lid is de opschoning van het register en de signaleringslijst geregeld. Zodra de gronden tot weigering of vervallenverklaring niet meer bestaan, moet de minister van Buitenlandse Zaken de desbetreffende vermelding zowel uit het register als uit de signaleringslijst verwijderen. De autoriteit die een verzoek tot weigering of vervallenverklaring heeft gedaan, is ingevolge het tweede lid verplicht de minister van Buitenlandse Zaken dan wel de Gouverneur te berichten wanneer de gronden die tot het verzoek hebben geleid, zijn vervallen. De Gouverneur draagt zorg, dat de aan hem gedane mededeling dat de gronden zijn vervallen, onverwijld ter kennis komt van de minister van Buitenlandse Zaken.

Een vermelding in het register en de signaleringslijst wordt, indien een dergelijk bericht niet is ontvangen, in elk geval twee jaar nadat het verzoek tot weigering of vervallenverklaring is gedaan, verwijderd. Dit betekent dat een vermelding in het register en de signaleringslijst zonder een dergelijk bericht slechts voor maximaal twee jaar geldig is. Een vermelding in het register moet indien de betrokken autoriteit deze wenst te handhaven, na twee jaar worden hernieuwd. Dit ontslaat de autoriteiten, die een verzoek tot weigering of vervallenverklaring hebben gedaan, niet van de plicht om zodra de gronden tot weigering of vervallenverklaring in die periode komen te vervallen, de minister van Buitenlandse Zaken dan wel de Gouverneur daarvan terstond in kennis te stellen, opdat verwijdering van de vermelding uit register en signaleringslijst kan plaatsvinden.

In Nederland zullen op het onderhavige register de bepalingen van de tot stand te brengen Wet persoonsregistraties (kamerstukken II, 19 095, 1984/85, nrs. 1–3) van toepassing zijn, voorzover daaromtrent ingevolge het onderhavige wetsvoorstel niet al regels gesteld zijn. In dit verband kan worden gewezen op artikel 26, eerste tot en met vijfde lid, die een regeling geven betreffende de aard van de opgeslagen gegevens, de autoriteiten die om vermelding kunnen verzoeken en de verwijdering van een vermelding, naar artikel 42, eerste lid, en artikel 53, eerste lid, waarin het gebruik van de registratie bij de aanvraag onderscheidenlijk de inhouding van het reisdocument wordt geregeld en naar artikel 47, derde en vierde lid, artikel 49, derde lid en artikel 50, derde lid, die aanvullende mogelijkheden geven om tot vermelding in het register over te gaan dan wel de verwijdering van een dergelijke vermelding regelen. De registratie

is noodzakelijk voor een goede vervulling van de taak van de minister van Buitenlandse Zaken en bevat slechts de voor het doel noodzakelijke gegevens. Voorzover hetgeen bij of krachtens dit wetsvoorstel aangaande de registratie van gesignaleerde personen wordt geregeld niet afwijkt van de bepalingen in de Wet persoonsregistraties, zijn de bepalingen van laatstgenoemde wet van toepassing. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de regeling van het inzage- en correctierecht, het toezicht op de registratie dat zal worden uitgeoefend door de Registratiekamer, alsmede de verplichting tot vaststelling van een reglement. In artikel 26, zesde lid, is bepaald dat dit reglement wordt vastgesteld door de minister van Buitenlandse Zaken en wordt bekend gemaakt in de Staatscourant.

5. HOOFDSTUK IV. AANVRAAG

Paragraaf 1 van dit hoofdstuk regelt de aanvraagprocedure in het algemeen, waarbij tevens is bepaald welke autoriteiten bevoegd zijn de aanvraag voor een bepaald reisdocument in ontvangst te nemen. In paragraaf 2 is de procedure voor aanvragen door of ten behoeve van handelingsonbekwamen neergelegd.

5.1. De aanvraagprocedure algemeen (paragraaf 1, artikelen 27 tot en met 34)

Bij het opstellen van de aanvraagprocedure is rekening gehouden met enerzijds het belang van de burger om op eenvoudige wijze zijn recht op een reisdocument te kunnen realiseren, anderzijds het belang van de staat bij een zo waterdicht mogelijke procedure, die het risico van fraude met reisdocumenten, bijvoorbeeld door verstrekking aan anderen dan de rechthebbende, nagenoeg uitsluit.

Met het belang van de burger is rekening gehouden door aan het verzoek tot verstrekking geen vormvereisten te stellen, terwijl het verzoek kan worden ingediend bij de autoriteiten die dicht bij hem in de buurt zijn, dat wil zeggen in zijn woon- of verblijfplaats (artikel 27).

De aanvraag voor een nationaal paspoort dan wel een reisdocument voor vluchtelingen of vreemdelingen kan ingevolge artikel 27, eerste lid, onder a, evenals thans reeds het geval is, in Nederland worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente, waar de aanvrager in het persoonsregister is ingeschreven. In de Nederlandse Antillen en Aruba kan de aanvraag voor deze reisdocumenten worden ingediend bij de Gouverneur en de door hem in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken daartoe aangewezen autoriteiten, voorzover het personen betreft die in het persoonsregister van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen dan wel van Aruba zijn opgenomen. Voor wat betreft het karakter van de door de Gouverneur aan andere autoriteiten overgedragen bevoegdheid, zal het afhangen van de na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken vastgestelde keuze voor mandaat of delegatie om te bepalen of deze bevoegdheid namens de Gouverneur dan wel zelfstandig wordt uitgeoefend. Hiermede zal ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba de huidige situatie worden gehandhaafd. In het buitenland kan de aanvraag – evenals thans het geval is – worden ingediend bij de diplomatieke of consulaire post van het ressort waarin de aanvrager zich bevindt.

Ten slotte kan in bijzondere door de minister van Buitenlandse Zaken te bepalen gevallen de aanvraag voor een nationaal paspoort of een reisdocument voor vluchtelingen of vreemdelingen bij hem of bij door hem aangewezen autoriteiten worden ingediend. In een ministeriële regeling zal worden aangegeven in welke bijzondere gevallen deze mogelijkheid bestaat, waarbij onder meer wordt gedacht aan spoedgevallen of aanvragen door personen die niet in enig gemeentelijk of eilandelijk bevolkingsregister zijn ingeschreven, alsmede bij welke autoriteiten (de

minister van Buitenlandse Zaken, de Gouverneur, ambtenaren belast met de grensbewaking in Nederland) deze reisdocumenten kunnen worden aangevraagd.

Diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten kunnen uitsluitend worden aangevraagd bij de minister van Buitenlandse Zaken.

Met betrekking tot de reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g, kan de minister van Buitenlandse Zaken zelf vaststellen welke autoriteiten bevoegd zullen zijn de aanvragen daarvoor in ontvangst te nemen. Voor de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba zal in ieder geval de Gouverneur als daartoe bevoegde autoriteit worden aangewezen.

Tenslotte is in artikel 27, vierde lid, geregeld dat de autoriteiten, die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, tevens bevoegd zijn tot het op verzoek van de houder bijschrijven van zijn kinderen over wie hij het gezag uitoefent. Voorwaarden voor de bijschrijving zijn dat het kind dezelfde nationaliteit heeft als de houder, nog niet de leeftijd van vijf jaren heeft bereikt, niet reeds over een reisdocument beschikt of reeds in een ander reisdocument is bijgeschreven en een verklaring van toestemming is verkregen van de andere ouder, de ouder die niet toeziend voogd is daaronder niet begrepen. Gezien de jeugdige leeftijd waarop het kind ingevolge het wetsvoorstel kan worden bijgeschreven, is er van uit gegaan dat zich ten aanzien van de bijgeschrevene geen gronden tot weigering of vervallen verklaring zullen voordoen. Het was dan ook niet nodig om de bevoegdheid tot bijschrijving bij de tot verstrekking bevoegde autoriteit te leggen, zoals deze bevoegdheid ingevolge de Paspoortinstructie in verband met de mogelijkheid om tot de leeftijd van zestien jaar te worden bijgeschreven aan de tot afgifte bevoegde autoriteiten is toegekend. In plaats daarvan zijn de tot het in ontvangst nemen van aanvragen bedoelde autoriteiten als boven vermeld tot bijschrijving bevoegd verklaard.

Met de belangen van de Staat is in de aanvraagprocedure rekening gehouden door de in het wetsvoorstel neergelegde bepalingen met betrekking tot de procedureregels. Deze zijn erop gericht zekerheid te verkrijgen omtrent de identiteit, handelingsbekwaamheid en nationaliteit dan wel verblijfstitel van de aanvrager en eventueel zijn echtgenoot of echtgenote en diens kinderen, opdat de gegevens op het verstrekte reisdocument in overeenstemming zijn met de werkelijkheid en het reisdocument ook wordt verstrekt aan degene op wiens naam het is gesteld. Deze bepalingen bevatten verplichtingen, zowel voor de autoriteit die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen, als voor de aanvrager. De autoriteit die de aanvraag in ontvangst neemt, moet ervoor zorgdragen dat deze op schrift wordt gesteld. Voor de wijze waarop de aanvraag op schrift moet worden gesteld, alsmede voor de gegevens, die in de aanvraag moeten worden opgenomen, zullen ministeriële regels worden gegeven, teneinde uniformiteit te verkrijgen bij deze eerste stap in de aanvraagprocedure (artikel 28). De autoriteit die de aanvraag in ontvangst neemt, moet zich voorts door middel van onderzoek de nodige zekerheid verschaffen omtrent de identiteit en nationaliteit van de aanvrager alsmede, indien deze niet de Nederlandse nationaliteit bezit, omtrent diens verblijfstitel. Het onderzoek zal zich dan ook uitstrekken over de persoonsgegevens van de aanvrager, opgeslagen in het persoonsregister. Voorts kan ten behoeve van dit onderzoek de aanvrager worden verzocht om de nodige bewijsstukken, zoals uittreksels van akten uit de burgerlijke stand of van rechterlijke vonnissen betreffende zijn burgerlijke staat over te leggen. De overlegging van deze extra bewijsstukken zal met name verzocht kunnen worden bij aanvragen die buiten het Koninkrijk op een diplomatieke of consulaire post worden ingediend, omdat van de aldaar wonende Nederlandse onderdanen geen persoonsregistratie bestaat, die met dezelfde waarborgen is omgeven als die in de onderscheiden landen van het Koninkrijk aanwezig is.

Over de wijze waarop de verblijfstitel zal moeten worden nagegaan, zullen door de minister van Buitenlandse Zaken nadere regels kunnen worden gesteld (artikel 29).

Een van de verplichtingen voor de aanvrager zal zijn dat deze gevolg zal moeten geven aan het verzoek om de nodige bewijsstukken over te leggen. Voorts zal de aanvrager in beginsel persoonlijk moeten verschijnen voor de autoriteit die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen, tenzij deze autoriteit van oordeel is dat op andere wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen omtrent de identiteit en nationaliteit van de aanvrager.

Een aanvraag wordt slechts in behandeling genomen als voldaan is aan het bepaalde in dit hoofdstuk. Gezien de duidelijke bepalingen in deze en de volgende paragraaf van hoofdstuk IV kan met deze algemene omschrijving worden volstaan. In concrete gevallen zal de aanvrager duidelijk worden gemaakt aan welke verplichtingen aanvragers in het algemeen en bepaalde categorieën aanvragers dienen te voldoen. Daarbij zij opgemerkt, dat aan de toekenning van een zekere beoordelingsvrijheid aan de autoriteit die een aanvraag in ontvangst en in behandeling neemt, voor zover het de beoordeling van de aanvraag aan de hand van de bij hem berustende gegevens betreft, niet kan worden ontkomen. Indien deze autoriteit van oordeel is, dat niet in voldoende mate door de aanvrager duidelijkheid is verschaft in de gevallen, waarin deze daartoe ingevolge de desbetreffende bepalingen verplicht is, zal hij de aanvrager eerst in de gelegenheid stellen om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. Slechts indien is voldaan aan het bepaalde in hoofdstuk IV wordt de aanvraag in behandeling genomen. Indien na daartoe in de gelegenheid te zijn gesteld de aanvrager nog niet voldoet aan zijn verplichtingen, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. In dat geval zal de aanvrager hiervan terstond worden verwittigd.

Ingevolge artikel 30 is de aanvrager die reeds houder is van een Nederlands of buitenlands reisdocument, verplicht dit bij de aanvraag over te leggen. Indien de aanvrager in een Nederlands of buitenlands reisdocument staat vermeld, moet hij daarvan bij de aanvraag eveneens mededeling doen. De ratio van deze bepaling is gelegen in het ook internationaal aanvaarde beginsel dat een ieder in principe houder is van slechts één reisdocument.

De situatie dat de aanvrager houder is van een buitenlands reisdocument of daarin staat vermeld, doet zich met name voor bij de bi- of multipatride Nederlander. Deze heeft naast het recht op een nationaal paspoort dikwijls ook recht op een reisdocument van het land, waarvan hij tevens de nationaliteit bezit. Veelal heeft hij het reisdocument van dit land ook nodig om er te kunnen verblijven en terug te keren. Deze situatie noopt dan ook tot afwijking van het hiervoor genoemde beginsel. De in artikel 30 neergelegde verplichting tot overlegging van buitenlandse reisdocumenten, heeft tot doel de aanvrager te informeren over de eventuele consequenties van het bezit van zowel een buitenlands als een Nederlands reisdocument.

Overigens moet hier worden opgemerkt dat het bezit van een of meerdere andere nationaliteiten, en in verband daarmee het bezit van buitenlandse reisdocumenten naast het Nederlandse, ingevolge het wetsvoorstel geen grond tot weigering van een nationaal paspoort oplevert.

Een andere situatie doet zich voor wanneer de aanvrager reeds houder is van een Nederlands reisdocument. Ingevolge artikel 30 is ook hij verplicht dit reisdocument bij de aanvraag over te leggen. Artikel 31 bepaalt vervolgens dat, indien de aanvrager naast het aangevraagde reisdocument houder wenst te blijven van het reeds in zijn bezit zijnde geldig Nederlands reisdocument, hij bij zijn aanvraag een verklaring van de minister van Buitenlandse Zaken dient over te leggen, inhoudende dat deze tegen het bezit van meerdere Nederlandse reisdocumenten geen

bezwaar heeft. Dit artikel biedt de mogelijkheid om af te wijken van het hiervoor genoemde beginsel dat een ieder slechts houder is van één reisdocument. De noodzaak tot afwijking van dit beginsel doet zich voor in de volgende twee situaties:

a. Tussen sommige landen bestaan zodanige politieke tegenstellingen dat een reis naar het ene land onmogelijk is, indien uit het reisdocument blijkt dat de houder een bezoek heeft gebracht aan het andere land. Een extra reisdocument kan hier uitkomst bieden.

b. De houder van een Nederlands reisdocument die veel reizen maakt naar landen die voor Nederland een visumplicht hebben ingesteld, kan in de situatie komen te verkeren dat zijn reisdocument ter visering geruime tijd bij een buitenlandse ambassade in 's-Gravenhage ligt, dan wel bij gebreke van een vertegenwoordiging in Nederland, naar een ander land moet worden gestuurd en hij in de tussentijd geen reizen zou kunnen maken zonder extra reisdocument.

Anders dan in het geval van de bi- of multipatride Nederlander, die in het bezit is van een geldig buitenlands reisdocument, bestaat in deze twee gevallen geen «recht» op het extra reisdocument. Het verstrekken van een extra reisdocument in deze situatie moet worden beschouwd als een bijzondere dienstverlening aan de burger. Aangezien het bezit van meerdere reisdocumenten een uitzondering vormt op de regel dat een persoon slechts in het bezit van één reisdocument is en tevens het risico van fraude in zich bergt, wordt de aanvraag slechts in behandeling wordt genomen, indien de minister van Buitenlandse Zaken heeft verklaard daartegen geen bezwaar te hebben.

Artikel 31 biedt niet de mogelijkheid een extra reisdocument te verstrekken aan een aanvrager die in een ander Nederlands reisdocument is bijgeschreven.

Indien na vermissing opnieuw een reisdocument wordt aangevraagd, zal ingevolge artikel 32 aan de aanvrager een duplicaat-reisdocument worden verstrekt dat dient ter vervanging van het vermiste reisdocument. Dit betekent dat het te verstrekken document dezelfde territoriale geldigheid heeft en een geldigheidsduur die eindigt op de datum die in het vermiste reisdocument was vermeld.

Ter bestrijding van fraude met vermiste reisdocumenten, is in dit artikel voorts neergelegd dat de houder een verklaring zal moeten afleggen omtrent de vermissing. In beginsel zal aangifte van vermissing moeten worden gedaan bij een daartoe bevoegde autoriteit en het bewijs daarvan aan de hier bedoelde verklaring worden toegevoegd. De verklaring omtrent de vermissing zal moeten worden toegezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken ten behoeve van het registreren van vermiste paspoorten.

Ingevolge artikel 33 dient de aanvrager bij zijn aanvraag alle Nederlandse of buitenlandse reisdocumenten die op zijn naam zijn gesteld in te leveren. Op deze hoofdregel zijn de in de artikelen 31 en 32 vermelde uitzonderingen mogelijk. Dit houdt in, dat een aanvrager die een extra reisdocument naast het reeds in zijn bezit zijnde reisdocument mag hebben, dit laatste niet hoeft in te leveren. Degene, wiens reisdocument op het tijdstip van de aanvraag is vermist, kan het niet inleveren. Hij heeft vanzelfsprekend de verplichting om zodra hij weer de beschikking over het vermiste reisdocument krijgt, dit ingevolge artikel 56, in samenhang met artikel 47, eerste lid, onder g, als zijnde een van rechtswege vervallen reisdocument zo spoedig mogelijk alsnog in te leveren. Tenslotte hoeft ook de aanvrager, die naast de Nederlandse nationaliteit een andere nationaliteit bezit en op grond daarvan houder is van een buitenlands reisdocument, dit buitenlandse reisdocument niet in te leveren. Het zal hier slechts kunnen gaan om buitenlandse nationale paspoorten. Buitenlandse reisdocumenten voor vluchtelingen of voor vreemdelingen dienen te allen tijde te worden ingeleverd, hetzij door de inmiddels tot Nederlander genaturaliseerde persoon, hetzij door de vluchteling of vreemdeling die

een Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse verblijfstitel heeft gekregen op grond waarvan hij een Nederlands reisdocument voor vluchtelingen of voor vreemdelingen aanvraagt.

De inlevering van het reisdocument dient te geschieden bij de aanvraag, tenzij de aanvrager die houder is van een nog geldig Nederlands of buitenlands reisdocument aantoont, dat hij dit in de periode die verloopt tussen het moment van de aanvraag en het moment van de uitreiking van het nieuwe reisdocument nodig heeft. In dit verband wordt bijvoorbeeld gedacht aan de noodzaak om met het reisdocument in de tussenliggende periode naar het buitenland te reizen, waarbij de geldigheidsduur alsmede de territoriale geldigheid zulks moeten mogelijk maken.

Indien de aanvrager niet voldoet aan de verplichting het reisdocument bij de aanvraag in te leveren, wordt ingevolge artikel 28, tweede lid, zijn aanvraag niet in behandeling genomen.

Indien terzake van het reisdocument rechten aan het rijk verschuldigd zijn, moeten deze ingevolge artikel 34 reeds bij de indiening van de aanvraag worden betaald. Voorts zal ingevolge artikel 34 in samenhang met artikel 28, tweede lid, de aanvrager, wiens eerder verstrekt reisdocument is vermist, een bepaald bedrag aan rechten moeten betalen, alvorens de aanvraag in behandeling wordt genomen. De overwegingen die aan deze bepaling ten grondslag liggen, zijn gelegen in het feit dat degene op wiens naam het document is uitgeschreven houder is van een rijkseigendom. Uit dit houderschap vloeit voort dat het document zorgvuldig moet worden bewaard. Voorts moet de houder verantwoordelijk kunnen worden gesteld, indien hij het document niet meer in zijn bezit heeft ten gevolge van bijvoorbeeld verlies. De ratio van deze extra kosten is dan ook bedoeld als stimulans voor de houder om goed te zorgen voor het reisdocument en om bij verlies eerst zorgvuldig te zoeken, alvorens lichtvaardig een nieuw reisdocument aan te vragen.

5.2. Aanvragen door of ten behoeve van handelingsonbekwamen (paragraaf 2, artikelen 35 tot en met 40)

Ingeval een persoon minderjarig is of onder curatele staat, is toestemming van de wettelijke vertegenwoordigers vereist bij de aanvraag van een reisdocument. Minderjarigen en onder curatele gestelden kunnen ingevolge het wetsvoorstel de aanvraag wel zelf indienen, mits zij beschikken over een verklaring van toestemming van hun wettelijke vertegenwoordigers. In het voorstel is een regeling opgenomen voor het geval de wettelijke vertegenwoordigers hun toestemming weigeren.

Bij aanvragen door of ten behoeve van minderjarigen eist het wetsvoorstel de toestemming van beide ouders. Indien één van de ouders toestemming weigert, kan ingevolge het tweede lid van artikel 35, diens toestemming op verzoek van de andere ouder worden vervangen door een verklaring van de bevoegde rechter. In Nederland is dit de kinderrechter, in de Nederlandse Antillen en in Aruba de rechter in eerste aanleg. Deze regeling is overeenkomstig de regeling in Nederland van de ouderlijke macht bij geschillen tussen de ouders zoals neergelegd in artikel 246, tweede lid, Boek I, BW. Aan elk van de ouders wordt de mogelijkheid geboden om het geschil over de verstrekking van een reisdocument aan de kinderrechter voor te leggen. Deze rechterlijke inmenging in de uitoefening van de ouderlijke macht betekent dat de rechter in de eerste plaats tezamen met de ouders overeenstemming probeert te bereiken over de toestemming voor de aanvraag van een reisdocument. Lukt het niet de ouders in deze tot elkaar te brengen, dan zal de rechter een beslissing moeten nemen, die zodanig is als hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt. De ratio van deze regeling – toestemming van beide ouders; bij geschil vervangende verklaring van de kinderrechter op verzoek van een ouder – is in het bijzonder gelegen in beperking van het risico dat een van beide ouders het kind ontvoert.

Indien het gezag over een minderjarige wordt uitgeoefend door een voogd dan is diens toestemming als wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige noodzakelijk. De minderjarige die voorlopig is toevertrouwd aan de Raad voor de Kinderbescherming (in Nederland) respectievelijk de Voogdijraad (in de Nederlandse Antillen en Aruba) zal uitsluitend een verklaring van toestemming van de desbetreffende raad nodig hebben om een reisdocument te kunnen verkrijgen. In geval bepaalde of alle goederen van de betrokken aanvrager wegens zijn lichamelijke of geestelijke toestand onder het bewind bedoeld in artikel 431, eerste lid, van Boek I van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek zijn gesteld, ligt daarentegen een verklaring van toestemming van de bewindvoerder niet voor de hand. Beschermingsbewind houdt immers uitsluitend in een verband op sommige of alle goederen van de betrokkene en maakt deze niet handelingsonbekwaam. Het zou ook niet juist zijn gevolgen aan het beschermingsbewind te verbinden, die niet met het vermogen van de betrokkene verband houden.

Voor het geval een verklaring van toestemming als bovenbedoeld niet kan worden verkregen en de minderjarige niettemin een reisdocument wenst te bezitten, voorziet de wet in een regeling, die beoogt de verschillende belangen zoveel mogelijk recht te doen. Het gaat daarbij om de vraag in hoevere aan de wens van de minderjarige (dan wel van de onder curatele gestelde) om van zijn grondwettelijk recht het land te verlaten, gebruik te maken tegen de wil van beide ouders, voogd, curator of de raad aan wie hij is toevertrouwd, tegemoet kan worden gekomen.

Deze vraag klemt wat betreft de minderjarigen in het bijzonder indien zij de jaren des onderscheids hebben bereikt. In het algemeen wordt erkend, dat het ouderlijk gezag, waaronder valt het recht van de ouders om de verblijfplaats van hun kind te bepalen, tot op zekere hoogte inbreuk kan maken op bepaalde grondrechten van het kind. Aangezien het ouderlijk gezag evenwel een doelbevoegdheid is – gericht op de bescherming van de belangen van het kind – kan dit gezag niet volledig vrij worden uitgeoefend en zal het moeten terugtreden naarmate de zelfstandigheid van de minderjarige toeneemt.

Dit uitgangspunt is aldus uitgewerkt, dat de toestemming van de ouders, voogd of raad in beginsel nodig blijft, zolang de toekomstige houder van het reisdocument nog minderjarig is. Op verzoek van de minderjarigen van zestien jaar of ouder kan deze toestemming echter worden vervangen door een verklaring van de bevoegde rechter. Dit is in Nederland de kinderrechter, in de Nederlandse Antillen en Aruba de rechter in eerste aanleg.

Er is derhalve van afgezien de minderjarige vanaf een bepaalde leeftijd toe te staan zonder toestemming een reisdocument aan te vragen. Daarbij speelden de volgende overwegingen een rol. Aan de verstrekking van een reisdocument, waardoor de minderjarige in staat wordt gesteld naar het buitenland te reizen en zich niet alleen aan het gezag van de ouders, voogd of raad, maar ook aan dat van de Nederlandse justitie te onttrekken, zitten dermate vergaande consequenties, dat deze inbreuk op het gezag over de minderjarige onaanvaardbaar moet worden geacht. Voorts beoogt de regeling, dat in het geval dat tussen de ouders problemen bestaan, het vereiste van beider toestemming er toe kan bijdragen dat het risico van ontvoering door een van hen wordt tegengegaan.

Om aan de gerechtvaardigde belangen van het kind om van zijn recht het land te verlaten gebruik te maken, tegemoet te komen, daarbij rekening houdend met zijn zelfstandigheid, is gekozen voor de mogelijkheid van een vervangende toestemming door de bevoegde rechter op verzoek van de minderjarige van zestien jaar of ouder (artikel 35, derde lid). Voor de inschakeling van de bevoegde rechter is in navolging van de regeling betreffende ouderlijke macht (in Nederland artikel 246 Boek I, BW) gekozen omdat hier sprake is van een meningsverschil tussen de minderjarige en zijn ouders, voogd of raad. Ondergetekenden achten het juister

een dergelijke beslissing te laten nemen door de onafhankelijke rechterlijke macht, dan door een voor dit soort aangelegenheden niet toegeruste overheidsadministratie. Het verzoek om een vervangende toestemming kan slechts worden gedaan door minderjarigen van zestien jaar en ouder. Voor deze leeftijdsgrens is aansluiting gezocht bij andere wetten, waarin een bepaalde juridische handelingsbekwaamheid aan minderjarigen is toegekend. Op deze leeftijd bestaat ook geen volledige leerplicht meer, kan de minderjarige aan het arbeidsproces deelnemen en heeft hij recht op werkloosheidsuitkeringen en andere sociale regelingen. Omdat het in dit geval een geschil betreft tussen de minderjarige en degene die het gezag over hem uitoefent, is het noodzakelijk een regeling te treffen voor de onbekwaamheid van de minderjarige om in rechte op te treden. Het lag, gezien het onderwerp van het geschil en het feit dat het hier om personen van zestien jaar en ouder gaat, voor de hand de minderjarige in dezen handelingsbekwaam te maken. In artikel 39, zevende lid, is dit uitdrukkelijk bepaald.

Ingevolge artikel 37 is bij een aanvraag van een reisdocument voor een onder toezicht gestelde minderjarige steeds een verklaring van toestemming vereist van de bevoegde rechter. In Nederland is dit de op de voet van artikel 935 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordening bevoegde kinderrechter. In de praktijk is dit de kinderrechter, die de minderjarige onder toezicht heeft gesteld, dan wel, indien hij de taken die uit de artikelen 255–264 en 326 van Boek I van het BW voor hem voortvloeien, op grond van artikel 935, tweede lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering heeft overgedragen aan de kinderrechter van de woon- of verblijfplaats van de minderjarige.

In artikel 38 is voor de onder curatele gestelde een soortgelijke regeling als voor de minderjarige opgenomen. Toestemming van de curator is bij de aanvraag van een reisdocument vereist. Weigert de curator een verklaring van toestemming af te geven dan kan deze worden vervangen door een verklaring van de bevoegde rechter (in Nederland de kantonrechter) die een zodanige beslissing neemt als hem in het belang van de curandus wenselijk voorkomt.

Tenslotte zij opgemerkt, dat indien na de verstrekking van het aangevraagde reisdocument de vereiste verklaring van toestemming van ouders, voogd, of curator wordt ingetrokken, het reisdocument kan worden ingehouden, waarna het van rechtswege vervalt, tenzij een verklaring van vervangende toestemming wordt verkregen. Zie Hoofdstuk VIII, artikel 48.

Ondanks de mogelijkheden die het wetsvoorstel de minderjarige en de onder curatele gestelde biedt om op zo kort mogelijke termijn een vervangende verklaring van toestemming te verkrijgen, kan de tijd die hiervoor nodig is in voorkomende gevallen toch te lang zijn. In het bijzonder wanneer de handelingsonbekwame zich buiten het Koninkrijk bevindt, waardoor de procedure moeizamer en minder snel zal kunnen verlopen, dient de mogelijkheid om op vrij korte termijn een noodmaatregel te treffen, aanwezig te zijn. Voor deze uitzonderingsgevallen is artikel 40 in het wetsvoorstel opgenomen, dat de daartoe bevoegde autoriteiten de mogelijkheid biedt een reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, te verstrekken. Aangezien het hier om uitzonderingssituaties gaat, beperkt het artikel deze mogelijkheid tot de in artikel 35, eerste lid, bedoelde minderjarige en de in artikel 38, eerste lid, bedoelde onder curatele gestelde. Voorts dient een verzoek om een vervangende verklaring van toestemming door de handelingsonbekwame te zijn ingediend. Het reisdocument zal slechts in bijzondere gevallen worden verstrekt, waarbij met name gedacht moet worden aan een situatie waarin de verstrekkende autoriteit gegronde redenen heeft om aan te nemen, dat het verzoek om

een vervangende verklaring van toestemming door de rechter zal worden gehonoreerd. Verder spelen de bijzondere omstandigheden van het geval een belangrijke rol in deze beslissing. Omdat het gaat om een tijdelijke oplossing kan slechts een nooddocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, worden verstrekt.

Voor wat betreft de regeling inzake de toestemming van de andere ouder voor de bijschrijving van kinderen moge worden verwezen naar hetgeen in paragraaf 2.3. ter zake is opgemerkt.

6. HOOFDSTUK V. VERSTREKKING EN UITREIKING

In dit hoofdstuk is in de artikelen 41 en 42 geregeld welke autoriteiten bevoegd zijn welke reisdocumenten te verstrekken, d.w.z. de beslissing te nemen dat aan de aanvrager het aangevraagde reisdocument zal worden uitgereikt, alsmede binnen welke termijnen zulks moet geschieden.

Voorts is in artikel 43 geregeld welke autoriteiten bevoegd zijn welke reisdocumenten uit te reiken, d.w.z. feitelijk ter beschikking van de aanvrager te stellen, alsmede binnen welke termijnen dat dient te gebeuren. De tot uitreiking bevoegde autoriteiten zijn tevens bevoegd tot het vermelden in het reisdocument van een wijziging van de woonplaats.

6.1. Nationale paspoorten

Bevoegd tot het verstrekken van het meest voorkomende reisdocument, het nationaal paspoort, zijn de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur. Beiden kunnen hun bevoegdheid overdragen aan door hen daartoe aangewezen autoriteiten. Met betrekking tot aanwijzing van autoriteiten door de Gouverneur zal het van de keuze tussen mandaat of delegatie, die door de Gouverneur na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken wordt gemaakt, afhangen of deze bevoegdheid al dan niet zelfstandig door de daartoe aangewezen autoriteit zal worden uitgeoefend. In Aruba zal de Gouverneur het hoofd van het bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister de bevoegdheid geven om namens hem tot verstrekking over te gaan. In de Nederlandse Antillen zullen de gezaghebbers als bevoegde autoriteiten kunnen worden aangewezen.

Inzake de afbakening van de in dit wetsvoorstel aan de minister van Buitenlandse Zaken en de Gouverneur toegekende bevoegdheden, is bepaald dat de Gouverneur bevoegd is indien het personen betreft die in het persoonsregister van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen of van Aruba zijn opgenomen en aldaar hun aanvraag hebben ingediend. In alle andere gevallen is de minister bevoegd, hetgeen inhoudt dat verstrekking aan Nederlanders in Nederland of buiten het Koninkrijk door of namens de minister van Buitenlandse Zaken plaatsvindt.

Nederlanders afkomstig uit Nederland doch verblijvend op de Nederlandse Antillen of Aruba kunnen het nationaal paspoort aanvragen bij het hoofd van het Kabinet van de Gouverneur, die ingevolge het bepaalde in artikel 41, eerste lid, onder a, in bijzondere gevallen door de minister van Buitenlandse Zaken kan worden aangewezen als autoriteit, die namens hem tot verstrekking daarvan bevoegd is.

6.2. Reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen

Reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen kunnen uitsluitend worden verstrekt door de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur. Dit houdt in, dat een delegatie van deze bevoegdheid aan andere autoriteiten niet kan plaatsvinden. De ratio hiervan is dat de verstrekking van reisdocumenten aan vluchtelingen en vreemdelingen bij

uitstek een aangelegenheid is, waarbij aspecten van vreemdelingenbeleid en van buitenlands beleid aan de orde komen. Bij de verstrekking van reisdocumenten aan vluchtelingen of staatlozen moet immers worden beoordeeld of de aanvrager als zodanig is toegelaten. Wat betreft de verstrekking van reisdocumenten aan andere vreemdelingen moet worden beoordeeld of deze geen reisdocument van een ander land kunnen verkrijgen dan wel of van hen niet kan worden gevergd dat zij een reisdocument van hun land van herkomst aanvragen en of er bijzondere omstandigheden zijn die aanleiding geven tot verstrekking van een Nederlands reisdocument voor vreemdelingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat met het verstrekken van reisdocumenten aan vreemdelingen voorzichtigheid moet worden betracht, omdat in feite inbreuk wordt gemaakt op de souvereiniteit van de staat waarvan zij onderdaan zijn of geacht worden te zijn. Aspecten van buitenlands beleid moeten dan ook worden meegewogen bij de vraag of de belangen van betrokkene bij het bezit van een reisdocument een inbreuk op de souvereiniteit van de staat van herkomst kunnen rechtvaardigen.

De minister van Buitenlandse Zaken is bevoegd tot het verstrekken van reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, indien het personen betreft ten aanzien van wie in Nederland is vastgesteld dat aan de daar geldende voorwaarden ingevolge de artikelen 12 tot en met 16 van het onderhavige wetsvoorstel is voldaan.

In de Nederlandse Antillen en Aruba worden reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen verstrekt door de Gouverneur, indien in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba is vastgesteld dat aan de daar geldende voorwaarden ingevolge de artikelen 12 tot en met 16 is voldaan.

In het wetsvoorstel wordt aangaande de verstrekking van de reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen door de onderscheiden Gouverneurs uitdrukkelijk bepaald, dat de minister van Buitenlandse Zaken ter zake nadere regels kan stellen. Het opnemen van deze bepaling achten ondergetekenden noodzakelijk in verband met de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor het paspoortbeleid en voor de buitenlandse betrekkingen. In de artikelen 13 en 15 van het wetsvoorstel is immers bewust gekozen voor een redactie, die beleidsruimte biedt voor de tot verstrekking van de betreffende reisdocumenten bevoegde autoriteiten, dat wil zeggen de minister van Buitenlandse Zaken én de Gouverneur. Gezien evenwel de bovengenoemde verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken als koninkrijksorgaan dient hij de beleidsvrijheid van de Gouverneur op dit terrein aan nadere regels te kunnen binden, indien dat uit koninkrijksoogpunt noodzakelijk is.

In dit verband moet worden opgemerkt, dat het verstrekken van reisdocumenten voor vluchtelingen en voor vreemdelingen in beginsel accessoir is aan de verlening van de verdragsrechtelijke status en de toelating op het grondgebied van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba. Reeds in dat stadium kan zich het probleem voordoen van een conflict tussen een beslissing door de Antilliaanse of Arubaanse autoriteiten en het belang van de buitenlandse betrekkingen of andere koninkrijksbelangen. Artikel 3, eerste lid, onder g, van het Statuut voor het Koninkrijk is met het oog op dergelijke situaties geschreven. Met name voor Aruba, dat thans bij het vluchtelingenverdrag en -protocol is aangesloten, kan in de toekomst een duidelijke vaststelling van de bevoegdheden op dit terrein noodzakelijk worden. Het verstrekken van reisdocumenten aan vluchtelingen en vreemdelingen die naar opvatting van de koninkrijksregering hiervoor niet in aanmerking komen, zou de inbreuk op de souvereiniteit van het land van de nationaliteit van de betrokkene in ieder geval nog eens extra accentueren en dient derhalve voorkomen te kunnen worden. De voorgestelde zinsnede heeft ten doel de mogelijkheid daartoe in de daarvoor geëigende rijkswet vast te leggen. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt, dat het hier niet gaat om een invulling van artikel 3, eerste lid,

onder g, van het Statuut, maar om een algemene verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor het paspoortbeleid en de handhaving van de buitenlandse betrekkingen.

6.3. Diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten

Diplomatieke paspoorten kunnen uitsluitend worden verstrekt door de Minister van Buitenlandse Zaken, bij wie ook de aanvraag moet worden ingediend. De reden hiervan is dat het gaat om het verstrekken van een faciliteit aan hen die reeds in aanmerking komen voor een nationaal paspoort, waarbij met name de vraag of iemand een diplomatieke status bezit een rol speelt.

Dienstpaspoorten kunnen eveneens slechts worden verstrekt door de Minister van Buitenlandse Zaken.

6.4. Andere reisdocumenten

De reisdocumenten, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g, kunnen worden verstrekt door de minister van Buitenlandse Zaken en de door hem aangewezen autoriteiten, alsmede door de Gouverneur.

De verstrekkingsbevoegdheid, genoemd in artikel 41, vierde lid, heeft betrekking op de nooddocumenten en de bijzondere reisdocumenten, waarvoor ingevolge artikel 27, derde lid, een aanvraag kan worden ingediend. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke andere reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder g, kunnen worden vastgesteld, alsmede door wie, in welke bijzondere omstandigheden en aan wie deze reisdocumenten kunnen worden verstrekt. Daarbij zal tevens worden bepaald bij welke autoriteit de aanvraag kan worden ingediend en door welke autoriteit het reisdocument kan worden uitgereikt. Het spreekt voor zich, dat hierbij het overigens bij deze wet bepaalde, voor zover mogelijk, in acht wordt genomen.

6.5. Termijnen

Nadat een aanvraag voor een reisdocument is ingediend, moet zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen een maand na de datum van de aanvraag worden beslist of het aangevraagde reisdocument zal worden verstrekt. De termijn, waarbinnen beslist moet worden of tot verstrekking van het aangevraagde reisdocument kan worden overgegaan, kan in bijzondere gevallen met hoogstens een maand worden verlengd door de tot verstrekking bevoegde autoriteit. In het algemeen zal de beslissing, die met name afhangt van het al dan niet bestaan van weigeringsgronden, vrij snel genomen kunnen worden. Met betrekking tot de andere reisdocumenten dan het nationale paspoort, zoals reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen, diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten, en vooral in die gevallen waarin daarop ingevolge het wetsvoorstel geen recht bestaat, maar die onderwerp zijn van een beleidsbeslissing, kan echter met het aan de verstrekking voorafgaande onderzoek meer tijd gemoeid blijken te zijn dan de gewone termijn van een maand. In verband met deze bijzondere omstandigheid is de verlengingsmogelijkheid opgenomen.

Van de verlenging wordt de aanvrager zo spoedig mogelijk doch in ieder geval voor afloop van de eerste termijn schriftelijk in kennis gesteld. Voorzover dat in een eerder stadium al niet mocht zijn geschied, kan de betrokken aanvrager op de mogelijkheid gewezen worden om een nooddocument aan te vragen, indien dit voor hem noodzakelijk is.

In het Koninkrijk moet uiterlijk binnen twee weken, en daarbuiten uiterlijk binnen vier weken nadat beslist is over de verstrekking, het verstrekte reisdocument worden uitgereikt, dat wil zeggen feitelijk ter beschikking van de aanvrager worden gesteld. Opgemerkt zij dat deze

termijnen uiterste termijnen zijn. In Nederland zal het nationaal paspoort in beginsel binnen 48 uur kunnen worden verstrekt en uitgereikt. In de Nederlandse Antillen zal het nationaal paspoort in beginsel binnen 4 à 5 dagen kunnen worden verstrekt en uitgereikt.

In bijzondere gevallen kan de minister van Buitenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor de centrale vervaardiging van de reisdocumenten, de termijn voor uitreiking met ten hoogste veertien dagen verlengen. De achtergrond daarvan is, dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van onvoorziene vertragingen, bijvoorbeeld veroorzaakt door achterstand of storingen in de produktie van reisdocumenten.

Met betrekking tot de verlenging van de termijn van uitreiking voorziet het wetsvoorstel niet in een mededeling daarvan aan de betrokkene. Zoals gezegd gaat het hier om de uitzonderingssituatie, waarin de vervaardiging en beschikbaarstelling van het reisdocument voor uitreiking om technisch-administratieve redenen is vertraagd. Het recht op het desbetreffende reisdocument is hier niet in het geding. De reden van deze vertraging, de vrij korte periode die deze kan belopen en de grote aantallen uit te reiken reisdocumenten waarom het kan gaan, maken het niet doelmatig om elke aanvrager hiervan schriftelijk in kennis te stellen. Derhalve is afgezien van het in het wetsvoorstel opnemen van een dergelijke verplichting. In voorkomende gevallen zullen de tot uitreiking bevoegde autoriteiten op de hoogte worden gesteld, die van de vertraging mededeling kunnen doen aan de betrokken aanvragers.

In artikel 43, tweede en derde lid, zijn de gewone termijnen van uitreiking genoemd. Evenals bij de verstrekking bestaat echter ook hier de mogelijkheid voor de aanvrager om bij de daartoe bevoegde autoriteiten een nooddocument aan te vragen dat direkt kan worden verstrekt en uitgereikt.

Het bepaalde in artikel 43, vierde lid, onder a, vloeit voort uit de in artikel 33, tweede lid, gegeven mogelijkheid aan de aanvrager van een nieuw reisdocument om zijn nog geldige oude reisdocument te behouden indien hij aantoont, dat hij dit nodig heeft in de periode die verloopt tussen het moment van de aanvraag en het moment van de uitreiking. Indien ingevolge deze bepaling een aanvrager in het bezit is gebleven van zijn oude reisdocument, wordt hem het nieuwe reisdocument niet eerder uitgereikt dan nadat hij het oude reisdocument bij de tot uitreiking bevoegde autoriteit heeft ingeleverd.

In artikel 43, vierde lid, onder b, is rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet tot uitreiking van het reisdocument wordt overgegaan, indien ten aanzien van de betrokken aanvrager tussen het moment van verstrekking en het moment van uitreiking een mededeling heeft ontvangen als bedoeld in artikel 26, vierde lid, vanwege het bestaan van gronden tot weigering of vervallen verklaring.

Indien het reisdocument niet binnen zes maanden nadat het voor uitreiking beschikbaar is gesteld door de aanvrager in ontvangst is genomen, wordt het document definitief aan het verkeer onttrokken. De aanvrager zal dan opnieuw een reisdocument moeten aanvragen en de daaraan verbonden rechten hebben te voldoen. De mogelijkheid tot definitieve onttrekking aan het verkeer, uiteindelijk leidende tot vernietiging van het desbetreffende document, is met name uit een oogpunt van administratieve efficiency in de wet opgenomen.

Bovengenoemde termijnen waarbinnen verstrekt moet worden, gelden niet indien er weigeringsgronden in het geding zijn. Indien de aanvraag is ingediend bij een andere autoriteit dan de minister van Buitenlandse Zaken, of de Gouverneur, moet deze gewoonlijk worden doorgezonden naar de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidelijk de Gouverneur. De verplichting tot het al dan niet doorzenden van de aanvraag zal afhangen van de aanwijzingen die de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur daaromtrent hebben gegeven. In

Nederland is het uitgangspunt dat alle aanvragen zonder meer aan de minister van Buitenlandse Zaken worden voorgelegd, die de beslissing neemt. In de Nederlandse Antillen en Aruba zal met het oog op de afwijkende bestuurlijke en geografische situatie van de afzonderlijke eilandgebieden een verdergaande mate van overdracht van bevoegdheden voor de hand liggen, waarbij echter de Gouverneur altijd de uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft behouden en in voorkomende gevallen de aanvraag direkt aan hem kan doen voorleggen.

7. HOOFDSTUK VI. WEIGERING OF VERVALLENVERKLARING

7.1. Algemeen

Terwijl in hoofdstuk IV de gronden tot weigering of vervallenverklaring alsmede de procedure met betrekking tot de kennisgeving en registratie van het bestaan van de gronden tussen de diverse betrokken autoriteiten zijn opgenomen, regelt dit hoofdstuk de procedure van weigering of vervallenverklaring zelf tussen de burger en de overheid. De hoofdfiguren in deze procedure zijn de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit, in de meeste gevallen de Minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba, de burger en de autoriteit die een verzoek tot weigering of vervallenverklaring heeft gedaan. De minister respectievelijk de Gouverneur vervult hierbij de centrale rol, als het overheidsorgaan dat uiteindelijk formeel verantwoordelijk is voor de beslissing tot weigering, vervallenverklaring of verstrekking van een reisdocument met beperkte geldigheid.

Artikel 44, eerste lid, brengt de logische koppeling aan tussen de bevoegdheid tot verstrekking en de bevoegdheid tot weigering of vervallen verklaring. De bevoegdheid tot weigering omvat de bevoegdheid om afwijzend te beslissen op een in ontvangst genomen aanvraag. De bevoegdheid tot vervallenverklaring is de bevoegdheid de beslissing te nemen tot het ongeldig verklaren van een verstrekt reisdocument. Beide bevoegdheden houden in dat iemand het recht op een reisdocument wordt ontzegd.

Ten slotte moet in dit verband worden gewezen op de situatie dat iemand zich in het buitenland bevindt, terwijl ten aanzien van deze persoon een van de gronden tot weigering of vervallenverklaring geldt. Aan betrokkene zal in zo'n situatie, in verband met zijn recht om terug te keren naar zijn eigen land, in beginsel een reisdocument worden verstrekt, nodig voor een rechtstreekse reis naar zijn land in het Koninkrijk (artikel 46, tweede lid).

7.2. De procedure

Aanvragen voor reisdocumenten van personen die in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, staan vermeld en ingevolge artikel 26, vierde lid, gesignaleerd zijn, worden door de autoriteit, die de aanvraag in ontvangst heeft genomen ter behandeling doorgezonden naar de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur, dan wel kunnen door de ingevolge artikel 41 daartoe aangewezen autoriteiten worden afgehandeld. Een en ander zal samenhangen met de inhoud van de desbetreffende aanwijzing, waarbij het van de grond tot weigering of vervallen verklaring afhankelijk kan worden gesteld welke autoriteit in concreto de afweging maakt. Het kan ook voorkomen dat de aanvraag voor een bepaald reisdocument wordt ingediend bij de Minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur zelf door een persoon die in het register staat vermeld, te weten in de gevallen dat de minister onderscheidenlijk de Gouverneur bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen.

Wanneer de betrokkene in het register is opgenomen en gesignaleerd, en reeds in het bezit is van een reisdocument kan zijn reisdocument worden ingehouden ingevolge artikel 53. Dit ingehouden reisdocument moet worden doorgezonden naar de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur die, indien zij de afweging niet zelf maken, het reisdocument doorsturen naar de daartoe door hen aangewezen autoriteiten.

Zodra de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit een aanvraag ontvangt tot verstrekking van een reisdocument aan een persoon, die in het register staat vermeld, dan wel een ingehouden reisdocument ontvangt, moet hij ingevolge artikel 44, tweede lid, zich ervan overtuigen in hoeverre de gronden tot weigering of vervallenverklaring nog bestaan. Evenals in paragraaf 4.3. is opgemerkt met betrekking tot de registratie en de inhouding, zal in dit geval alvorens de procedure tot weigering of vervallen verklaring wordt gevolgd een marginale toetsing plaatsvinden. Zijn de gronden op dat moment niet van dien aard, dat de autoriteit na afweging van de betrokken belangen meent de aanvraag te moeten weigeren dan wel een beperkt geldig reisdocument te moeten verstrekken, dan kan betrokkene niettemin in voorkomende gevallen in de registratie als bedoeld in artikel 26, derde lid, blijven staan indien de verzoekende autoriteit zulks wenst. De betrokken persoon zal daarvan ingevolge de bepalingen van de regelingen op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kennis kunnen blijven nemen.

In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid, dat de uiteindelijke beslissing over de weigering of vervallen verklaring wordt uitgesteld met hoogstens twee maanden. Dit uitstel moet binnen veertien dagen nadat de aanvrager of de houder door de beslissende autoriteit is medegedeeld dat deze voornemens is tot weigering of vervallen verklaring over te gaan, door de aanvrager respectievelijk de houder worden verzocht. Wordt binnen deze termijn van twee maanden in overleg tussen aanvrager dan wel houder en de autoriteit bij wie de gronden bestaan geen oplossing gevonden, dan gaat de beslissende autoriteit tot weigering of vervallen verklaring over, tenzij hij van oordeel is dat de aanvrager respectievelijk de houder door deze beslissing onevenredig zou worden benadeeld. In dat geval verstrekt de daartoe bevoegde autoriteit na overleg met de verzoekende autoriteit het aangevraagde reisdocument of geeft hij het ingehouden reisdocument terug dan wel verstrekt hij een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde.

De tot verstrekking bevoegde autoriteit zal bij zijn beslissing enerzijds dienen na te gaan of het openbaar belang wordt geschaad bij het verstrekken van het aangevraagde of beperkt geldige reisdocument, dan wel het niet vervallen verklaren van het ingehouden reisdocument en anderzijds het belang van de aanvrager of de houder bij het bezit van een reisdocument om het land te kunnen verlaten. Voor de vraag op welke wijze een evenredige belangenafweging moet worden verricht, kan een richtsnoer worden gevonden in de jurisprudentie van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in zaken waarin ingevolge de Wet Arob beroep is ingesteld tegen beslissingen tot weigering of intrekkking van paspoorten en andere reisdocumenten.

De beslissing tot weigering of vervallenverklaring moet zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen een maand na het verstrijken van de termijn van twee maanden worden genomen. De betrokkene moet schriftelijk van deze beslissing in kennis worden gesteld, waarin de redenen van het besluit worden vermeld.

De betreffende persoon is niet verplicht om van de gelegenheid om gedurende twee maanden te trachten met de autoriteit bij wie gronden bestaan tot weigering of vervallen verklaring tot een regeling te komen, gebruik te maken. Desgewenst kan hij direkt aan de tot weigering of

vervallen verklaring bevoegde autoriteit om een beschikking vragen teneinde daartegen in beroep te gaan. In de tussentijd kan hij, indien zich bijzondere omstandigheden voordoen, verzoeken in het bezit te worden gesteld van een beperkt geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f.

In verband met het recht op terugkeer naar het eigen land, zal aan een onderdaan van het Koninkrijk, indien deze zich in het buitenland bevindt en niet de beschikking heeft over een reisdocument, terwijl hij gesignaleerd is wegens gronden tot weigering of vervallenverklaring, in beginsel een zodanig reisdocument worden verstrekt als nodig is voor een rechtstreekse reis naar hetzij Nederland, hetzij de Nederlandse Antillen of Aruba. Dit recht op terugkeer komt niet alleen toe aan Nederlanders, maar ook aan vreemdelingen aan wie op grond van de artikelen 12 tot en met 16 een Nederlands reisdocument is verstrekt, voorzover zij nog beschikken over een geldige titel tot verblijf in een der landen van het Koninkrijk.

De opneming van de onderhavige bepalingen in dit wetsvoorstel achten de ondergetekenden gewenst, teneinde buiten twijfel te stellen dat ook in geval er gronden tot weigering of vervallen verklaring van reisdocumenten aanwezig zijn ten aanzien van de betrokken persoon, zijn recht op terugkeer in beginsel gehandhaafd blijft. Te dien einde kan hem een beperkt geldig reisdocument worden verstrekt om terug te keren naar zijn land in het Koninkrijk.

De onderhavige bepalingen kunnen echter buiten toepassing blijven, wanneer een internationaal-rechtelijk erkende uitzondering op het recht op terugkeer zich voordoet. In dit verband moge worden verwezen naar paragraaf 4.2.6. van deze toelichting.

8. HOOFDSTUK VII. VERVAL VAN RECHTSWEGE

8.1. Algemeen

Bij verval van rechtswege wordt het reisdocument van rechtswege ongeldig. Dit houdt in, dat ingevolge de bepalingen van dit wetsvoorstel niet meer wordt voldaan aan een van de voorwaarden op grond waarvan men aanspraak had op het verstrekte reisdocument. Het verschil met de vervallen verklaring is, dat bij de vervallenverklaring iemand de aanspraak op een reisdocument wordt ontzegd door een expliciete beslissing van de ingevolge deze wet daartoe bevoegde autoriteit na een afweging van de belangen van de houder en die van de instanties welke om vervallen verklaring hebben verzocht. Bij verval van rechtswege dient het ontbreken van de aanspraak op het desbetreffende reisdocument als een gegeven door de met de uitvoering van dit wetsvoorstel belaste autoriteiten te worden aanvaard. Aangezien verval van rechtswege zich beperkt tot het verstrekte reisdocument behoeft zulks niet de verstrekking van een ander reisdocument in de weg te staan. Reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen, moeten op grond van artikel 56 door de houder en ingevolge artikel 5 door anderen worden ingeleverd.

De ondergetekenden beogen met de rechtsfiguur, waarbij een reisdocument in een aantal gevallen van rechtswege vervalt, de beoordeling van de redenen die tot het vervallen van een reisdocument leiden, te leggen bij de autoriteit, die voor de desbetreffende beslissing de meest aangewezene is. In tegenstelling tot de vervallen verklaring, waarbij de daartoe bevoegde autoriteit uiteindelijk zelf geroepen wordt een afweging te maken tussen het belang van de om vervallen verklaring verzoekende autoriteit en het belang van de betrokkene om over een reisdocument te kunnen beschikken, vindt bij verval van rechtswege een dergelijke afweging niet plaats. In de gevallen, genoemd in artikel 47, eerste lid, vloeit het verval van het reisdocument voort uit een beslissing of uit een feitelijk gegeven, die de betrokkene de aanspraak op het reisdocument

doet verliezen. Het verval van rechtswege vormt in dit opzicht het spiegelbeeld van het bepaalde in de hoofdstukken II en IV van het wetsvoorstel, die betrekking hebben op de voorwaarden voor aanspraken op reisdocumenten en op het in behandeling nemen van de aanvraag.

Het bepaalde in artikel 47, eerste lid, onder a tot en met c, betreft gevallen, waarin het verval van rechtswege voortvloeit uit een beslissing over een voorwaarde, die aan de verstrekking van het reisdocument ten grondslag heeft gelegen.

Indien betrokkene geen Nederlander meer is, zijn status als vluchteling of staatloze niet meer bezit, geen verblijfstitel meer heeft, als vreemdeling een reisdocument van een ander land heeft gekregen of het Nederlanderschap dan wel de nationaliteit van een ander land heeft verworven, geen diplomatieke status meer heeft of geen werkzaamheden meer verricht, die de verstrekking van een dienstpaspoort rechtvaardigen, is aan het reisdocument de aanspraak daarop komen te ontvallen. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen dat hier geen nadere beslissing van de tot vervallen verklaring bevoegde autoriteit behoeft te worden genomen. De houder, die het met het vervallen van zijn aanspraak op het reisdocument niet eens is, is het in feite niet eens met hetgeen daartoe geleid heeft. Naar de mening van ondergetekenden is het dan ook logischer, dat hij alsdan beroep aantekent bij de autoriteit die gaat over de vaststelling van het Nederlanderschap, de verlening van de status van vluchteling of staatloze, de verstrekking van verblijfstitels, de diplomatieke status of de verstrekking van dienstpaspoorten. In een aantal gevallen is dit de minister van Buitenlandse Zaken zelf, in andere gevallen meestal de minister van Justitie. Voor de vaststelling van het Nederlanderschap is de rechtbank te 's-Gravenhage onderscheidenlijk het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba bevoegd. Op deze wijze wordt voorkomen, dat met het reisdocument als inzet oneigenlijke procedures tegen de tot vervallen verklaring bevoegde autoriteit worden gevoerd, terwijl het in feite gaat om de vaststelling of betrokkene Nederlander, vluchteling, staatloze etc. is.

Afhankelijk van de vraag of de desbetreffende regelingen in een beroepsmogelijkheid voorzien en ter zake schorsende werking aan het beroep toekennen, zal de houder hangende de beroepsprocedure in het bezit kunnen blijven van het reisdocument. Is er geen schorsende werking dan zal het reisdocument van rechtswege vervallen zijn en dient het te worden ingeleverd. Gezien de mogelijkheid evenwel, dat in een aangespannen procedure de bestreden beslissing niet in stand blijft en het ingeleverde reisdocument weer kan worden teruggegeven, bepaalt artikel 54, vierde lid, dat de daartoe bevoegde autoriteit het ingehouden, dus ook het ingeleverde, reisdocument definitief aan het verkeer onttrekt zodra een jaar na de inhouding is verlopen, tenzij nog een beroepsprocedure aanhangig is.

Met betrekking tot de gronden, genoemd in artikel 47, eerste lid, onder d tot en met g, blijkt daaruit zelf al dat een aparte vervallen verklaring geen zin heeft. Het reisdocument zelf dan wel het ontbreken van het reisdocument of van de houder hebben tot gevolg, dat de band tussen het reisdocument en de houder niet meer bestaat dan wel niet meer op de juiste wijze in het reisdocument wordt vermeld. Verval van rechtswege en inlevering van het reisdocument zijn derhalve op hun plaats. Het is duidelijk dat in deze gevallen de aanspraak op een reisdocument ingevolge de wet blijft bestaan. Ook hier zal derhalve een nieuw reisdocument kunnen worden aangevraagd.

8.2. Gronden tot verval van rechtswege (artikel 47)

Ingevolge artikel 47, eerste lid, onder a, vervalt een reisdocument van rechtswege indien de houder van een reisdocument waarin staat vermeld dat deze de Nederlandse nationaliteit bezit, geen nederlander meer is.

Het reisdocument wordt van rechtswege ongeldig omdat een voorwaarde, waaronder het document is verstrekt – te weten het Nederlandschap (artikel 9) – is vervallen. Overigens bevat het reisdocument alsdan ten onrechte de vermelding van de Nederlandse nationaliteit van de houder. Betrokkene zal zijn nationaal paspoort dan ook op grond van artikel 56 moeten inleveren. Indien betrokkene zijn recht het land (d.w.z. Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba) te verlaten, wil uitoefenen en niet de beschikking kan krijgen over een reisdocument van een ander land, kan onder omstandigheden een ander reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder g, worden verstrekt (zie artikel 17).

Het reisdocument voor vluchtelingen of voor vreemdelingen vervalt ingevolge artikel 47, eerste lid, onder b, van rechtswege, indien de voorwaarden waaronder ingevolge de artikelen 12 tot en met 16 de verstrekking van het reisdocument heeft plaatsgevonden, niet meer bestaan. Hierbij valt te denken aan de intrekking van de erkenning als vluchteling of het verlies van de status van staatloze in de zin van het Staatlozenverdrag, het niet meer beschikken over de verblijfstitel, het verkrijgen van het nederlanderschap dan wel de nationaliteit van een ander land of het door een ander land van een reisdocument worden voorzien. Ook hier zij opgemerkt, dat met het verval van rechtswege van het reisdocument de houder niet noodzakelijk elke aanspraak op een Nederlands reisdocument heeft verloren. In voorkomende gevallen zou bijvoorbeeld een persoon, die geen vluchteling meer is doch wel een geldige verblijfstitel blijft behouden, een reisdocument voor vreemdelingen kunnen worden verstrekt.

Ingevolge artikel 47, eerste lid, onder c, vervalt een reisdocument van rechtswege indien de redenen, die tot de verstrekking daarvan hebben geleid, zijn vervallen. Deze bepaling ziet op de diplomatieke en dienstpaspoorten, alsmede op de reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g. Indien de houder van een diplomatiek paspoort zijn diplomatieke status verliest, wordt niet meer voldaan aan de eis die artikel 10 stelt voor de verstrekking van een dergelijk paspoort. Een dienstpaspoort kan ingevolge artikel 11 worden verstrekt aan Nederlanders die ten behoeve van (een der landen van) het Koninkrijk werkzaamheden verrichten, indien de verstrekking van dit paspoort in het belang van de werkzaamheden is. De Nederlander aan wie op grond van dit artikel een dienstpaspoort is verstrekt en die geen werkzaamheden als bovenbedoeld meer voor het Koninkrijk verricht, voldoet derhalve niet meer aan een van de voorwaarden die tot verstrekking van dit reisdocument hadden geleid. Ook de reisdocumenten bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g, kunnen onder bepaalde voorwaarden of in verband met bepaalde omstandigheden, worden verstrekt (zie artikel 17). Indien niet meer aan deze voorwaarden wordt voldaan of de omstandigheden waaronder deze reisdocumenten zijn verstrekt zich niet meer voordoen, vervalt zo'n reisdocument ingevolge dit artikel van rechtswege. Gedacht zou kunnen worden aan bijvoorbeeld een laissez-passer voor een bepaalde reis. Indien deze reis is gemaakt, wordt het document van rechtswege ongeldig. In het algemeen zal zulks uit het reisdocument zelf blijken.

Indien de geldigheidsduur van een reisdocument is verstreken, wordt het reisdocument ingevolge het bepaalde in artikel 47, eerste lid, onder d, van rechtswege ongeldig. De geldigheidsduur van een reisdocument staat ingevolge artikel 3, derde lid, in het document vermeld. Uit het document zelf zal derhalve blijken wanneer het van rechtswege ongeldig is geworden.

De geldigheidsduur van het nationaal paspoort is vijf jaar. Na die vijf jaar is het reisdocument ongeldig en zal, indien men voornemens is naar of van het buitenland te reizen, een nieuw paspoort moeten worden aangevraagd.

De geldigheidsduur van reisdocumenten voor vluchtelingen en voor vreemdelingen kan variëren, maar zal in ieder geval niet de maximumtermijn

van vijf jaar voor het nationaal paspoort overschrijden. Ingevolge artikel 12 hebben vluchtelingen die als zodanig tot een der landen van het Koninkrijk zijn toegelaten, in ieder geval recht op een reisdocument met een geldigheid van ten minste een jaar en vreemdelingen die onder het Staatlozenverdrag vallen hebben recht op een reisdocument, dat ten minste drie maanden geldig is.

De geldigheidsduur van de andere reisdocumenten kan variëren al naar gelang de redenen die tot de verstrekking hebben geleid, doch zullen nimmer de maximum geldigheidsduur van vijf jaren kunnen overschrijden. Opgemerkt zij dat verlenging van de geldigheidsduur van nationale paspoorten in beginsel niet meer mogelijk zal zijn (zie hoofdstuk II).

Indien de geslachtsnaam, de geboortedatum of het geslacht van de houder is gewijzigd, wordt het reisdocument op grond van het bepaalde in artikel 47, eerste lid, onder e, van rechtswege ongeldig. De ratio hiervan is dat een van de gegevens die ingevolge artikel 3, eerste lid, in het reisdocument staan vermeld, niet meer juist is. De wijziging zal kunnen blijken uit het persoonsregister, akten van de burgerlijke stand, rechterlijke vonissen en andere authentieke akten, die als voldoende bewijs kunnen worden aanvaard. Slechts wijzigingen van de geslachtsnaam, de geboortedatum en het geslacht en niet de overige gegevens genoemd in artikel 3, eerste lid, zullen tot verval van rechtswege leiden, omdat deze gegevens essentieel moeten worden geacht voor de identificatie van de houder en deze gegevens slechts in uitzonderlijke gevallen aan wijziging onderhevig zijn. Het reizen met een reisdocument waarin deze gegevens niet meer juist zijn, zal veelal juist voor de betrokkene tot problemen leiden.

Indien de houder overlijdt, wordt zijn reisdocument ingevolge het bepaalde in artikel 47, eerste lid, onder f, van rechtswege ongeldig, omdat het reisdocument uitsluitend ten behoeve van hem was verstrekt en uitgereikt. Het aan hem verstrekte reisdocument kan ook door niemand anders worden gebruikt. De nabestaanden zijn op grond van artikel 5 verplicht dit reisdocument in te leveren.

Een als vermist opgegeven reisdocument vervalt van rechtswege indien aan de houder na een daartoe strekkende aanvraag een vervangend reisdocument is verstrekt. Doordat aan de houder een vervangend reisdocument is verstrekt, is zijn aanspraak op het vermiste reisdocument vervallen. Indien dat reisdocument wordt teruggevonden, is het ongeldig en kan er geen gebruik meer van worden gemaakt. De houder is dan ook ingevolge artikel 56 verplicht het teruggevonden reisdocument in te leveren. Andere vinders zijn daartoe op grond van artikel 5 verplicht.

In artikel 47, tweede lid, is het van rechtswege vervallen van de bijschrijving in een reisdocument geregeld. Dezelfde overwegingen die hebben geleid tot de rechtsfiguur van het verval van rechtswege van het reisdocument als zodanig, zijn ook hier doorslaggevend geweest. De redenen die tot verval van rechtswege kunnen leiden komen gedeeltelijk overeen met de in het eerste lid genoemde. Het betreft het overlijden en de wijziging van de geslachtsnaam, de geboortedatum of het geslacht van de minderjarige. De andere redenen houden verband met de bijschrijving zelf. Indien de minderjarige de leeftijd van vijf jaren heeft bereikt of niet meer dezelfde nationaliteit heeft als de houder vervalt de bijschrijving van rechtswege. Hetzelfde gebeurt, indien de houder van het reisdocument niet meer het gezag over de minderjarige uitoefent of de andere ouder zijn toestemming heeft ingetrokken. Indien het reisdocument zelf van rechtswege vervalt, zal ook de bijschrijving van rechtswege vervallen.

Aangezien het, met name uit een oogpunt van de handhaving van een goed internationaal reizigersverkeer, noodzakelijk is dat van rechtswege vervallen reisdocumenten uit het verkeer worden genomen, dan wel reisdocumenten waarin een bijschrijving is opgenomen welke van rechtswege is vervallen, kunnen worden ingehouden, biedt artikel 47, derde lid, de mogelijkheid om de houder in de signaleringsregistratie te

vermelden. Op deze wijze kunnen tot inhouding bevoegde autoriteiten op de hoogte worden gebracht van ten onrechte aan hen ter hand gestelde reisdocumenten. Van een dergelijke vermelding is afgezien in het geval de geldigheidsduur van het reisdocument is verstreken, omdat dan uit het reisdocument zelf reeds blijkt dat het van rechtswege is vervallen en behoort te worden ingehouden. Ook wanneer de houder is overleden, wordt daarvan geen melding gemaakt in het register van gesignaleerde personen. Zulks wordt uit praktische overwegingen niet doelmatig geacht.

8.3. Reisdocumenten van handelingsonbekwamen (artikel 48 tot en met 50)

Een bijzondere vorm van verval van rechtswege doet zich voor ten aanzien van reisdocumenten welke ten behoeve van handelingsonbekwamen zijn verstrekt.

Een reisdocument verstrekt aan een minderjarige, een onder toezicht gestelde minderjarige, een voorlopig aan de Raad voor de Kinderbescherming onderscheidenlijk Voogdijraad toevertrouwde minderjarige of een onder curatele gestelde vervalt van rechtswege, indien de voor verstrekking vereiste toestemming wordt ingetrokken en er geen vervangende verklaring van toestemming is verkregen dan wel de beschikking van de bevoegde rechter onherroepelijk is geworden. Aangezien bij intrekking van de verklaring van toestemming van ouders, voogd, raad of curator, de houder nog de mogelijkheid heeft om een vervangende verklaring van toestemming te verkrijgen, is in de artikelen 48 tot en met 50 voorzien in een procedure die dient te voorkomen dat het reisdocument meteen van rechtswege vervalt. Het reisdocument vervalt ingevolge artikel 48, tweede lid, van rechtswege, indien de houder of diens wettelijk vertegenwoordiger niet binnen een maand na de mededeling van de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidelijk de Gouverneur dat de verklaring van toestemming is ingetrokken gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om vervangende toestemming te verkrijgen en daarvan mededeling heeft gedaan of wanneer de houder zijn verzoek tot het verkrijgen van vervangende toestemming intrekt. De minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur wijst de houder of diens wettelijke vertegenwoordiger erop, dat het document moet worden ingeleverd. Ook inhouding is mogelijk.

Zodra de vervangende verklaring van toestemming is verkregen of de beschikking tot intrekking door de rechter onder wiens toezicht de minderjarige houder is gesteld, ongedaan is gemaakt, moet het ingeleverde of ingehouden reisdocument worden teruggeven.

Het kan voorkomen dat het reisdocument van een minderjarige in het bezit van een of beide ouders is, die de verklaring van toestemming hebben ingetrokken, en het reisdocument niet kan worden ingeleverd of ingehouden omdat beide of een van de ouders weigeren het af te geven, teneinde de minderjarige het reizen te verhinderen. In dergelijke gevallen kan de houder die alsdan een aanvraag heeft ingediend voor een nieuw reisdocument en daartoe beschikt over een vervangende verklaring van toestemming, een nieuw reisdocument worden verstrekt. Het reisdocument, dat niet kon worden ingehouden, vervalt alsdan van rechtswege. Overigens zij opgemerkt dat de ouders in dit geval ingevolge artikel 5 verplicht zijn het reisdocument in te leveren.

Artikel 49, tweede lid, biedt de minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur, de mogelijkheid om in bijzondere gevallen vooruitlopend op een rechterlijke beslissing ten principale, de minderjarige houder van zestien jaar of ouder dan wel de onder curatele gestelde, ondanks het feit dat de verklaring van toestemming is ingetrokken, in het bezit te laten van diens reisdocument. Gezien het feit dat oorspronkelijk de toestemming is verleend en de houder zich bij intrekking daarvan

bijvoorbeeld in het buitenland kan bevinden, kan het gelet op alle omstandigheden naar de mening van de minister van Buitenlandse Zaken of de Gouverneur in sommige gevallen voor de betrokkene beter zijn om op dat moment de beschikking over dat reisdocument te houden. Overigens zal de rechter ook in deze gevallen ingevolge artikel 39, vijfde lid, met de meeste spoed dienen te beslissen.

De regeling van artikel 49, tweede lid, dient wel te worden onderscheiden van die in artikel 40. In het laatstgenoemde artikel gaat het over de verwezenlijking van het recht op een reisdocument in het algemeen, dat nauw samenhangt met het recht om het land te verlaten dan wel daarnaar terug te keren. Artikel 40 strekt zich dan ook uit tot alle handelingsonbekwamen, ongeacht leeftijd, maar biedt anderzijds slechts de persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt de mogelijkheid om het voor de verwezenlijking van dat recht minimaal noodzakelijke reisdocument te verkrijgen, dat wil zeggen een reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f. In artikel 49, tweede lid, daarentegen staat het reeds verstrekte reisdocument centraal, dat in bepaalde gevallen in afwachting van een definitieve beslissing over de toestemming kan worden behouden. Dient uiteindelijk toch te worden ingeleverd, dan blijft niettemin toepassing van artikel 40 mogelijk.

9. HOOFDSTUK VIII. INHOUDING EN INLEVERING

9.1. Inhouding

Reisdocumenten kunnen om verschillende redenen door de daartoe bevoegde autoriteiten worden ingehouden. Inhouding is in beginsel tijdelijk en moet steeds gevolgd worden door een andere beslissing, hetzij teruggave, hetzij vervallen verklaring van het reisdocument, hetzij definitieve onttrekking daarvan aan het verkeer.

Artikel 51 heeft betrekking op de situatie waarin de houder buiten Nederland in financiële problemen is geraakt, bijv. door verlies of diefstal van geld, cheques etc. en aan hem door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging onderscheidenlijk het kabinet van de Gouverneur een geldlening is verstrekt dan wel anderszins ten behoeve van de houder kosten zijn gemaakt. Teneinde een vorm van zekerheid te hebben dat deze gelden, die bestemd zijn om het noodzakelijke verdere verblijf ter plaatse en de reis terug naar huis, te bekostigen, daarvoor ook werkelijk gebruikt worden en niet voor het voortzetten van de reis naar een ander land, kan het reisdocument worden ingehouden. Het ingehouden reisdocument moet onverwijld worden toegezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken, hetgeen moet worden medegedeeld aan de houder. Aan de houder wordt vervolgens een zodanig reisdocument verstrekt als nodig is voor een rechtstreekse reis naar zijn woonplaats. Het ingehouden reisdocument wordt teruggegeven wanneer de houder in zijn woonplaats is teruggekeerd. In veel gevallen zal reeds bij de teruggave de geldlening zijn afgelost. Mocht dit nog niet zijn gebeurd dan dient in ieder geval een betalingsregeling te worden getroffen. Indien het gegrond vermoeden bestaat, dat de betrokkene die nalatig is in de nakoming van deze verplichtingen zich door verblijf buiten het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering zal onttrekken kan het reisdocument ingevolge artikel 25, onder a, worden ingehouden in verband met een eventuele vervallenverklaring.

De tweede situatie waarin het reisdocument kan worden ingehouden (artikel 52) doet zich voor, wanneer ten aanzien van de houder gronden tot vervallenverklaring bestaan als bedoeld in de artikelen 18 en 19. Indien de houder dientengevolge in het register bedoeld in artikel 26, derde lid is opgenomen en met het oog op inhouding is gesignaleerd op grond van artikel 26, vierde lid, zal inhouding door de daartoe bevoegde

autoriteiten moeten plaatsvinden (artikel 53). Aangezien met name in deze gevallen het gevaar voor ontvluchting van de verdachte, veroordeelde of gefailleerde persoon niet denkbeeldig is, kan de bovenbedoelde procedure inzake opneming van de betrokken persoon in het register en mededeling daarvan aan de tot inhouding bevoegde autoriteiten in de praktijk ontoereikend blijken te zijn. Derhalve zijn aan het openbaar ministerie en aan de rechter-commissaris in het faillissement van de betrokken houder in dit wetsvoorstel enige bijzondere bevoegdheden toegekend. Ingevolge artikel 55, onder b, zijn zij zelfstandig bevoegd om tot inhouding van het reisdocument over te gaan. In het onderhavige artikel 52 is geregeld dat deze autoriteiten het reisdocument op grond van deze wet reeds kunnen inhouden op het moment, dat zij het verzoek als bedoeld in artikel 26, eerste lid, aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur doen. Deze zijn dan in ieder geval op de hoogte van het bestaan van de gronden tot weigering of vervallen verklaring ten aanzien van de betrokken persoon en van de mogelijke inhouding van diens reisdocument. Aangezien het in de praktijk voorkomt, dat vrij spoedig na de inhouding het vluchtgevaar verdwijnt (bijvoorbeeld de betrokkene wordt niet langer verdacht of de gefailleerde geeft voldoende waarborgen, dat hij het land niet zal verlaten), is het onverwijld opsturen van het reisdocument naar de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur, niet altijd doelmatig. Ingevolge het onderhavige artikel kan de inhoudende autoriteit daarmee veertien dagen wachten. Vervalt binnen deze periode de noodzaak tot inhouding, dan wordt het reisdocument aan de houder teruggegeven.

Ingevolge artikel 53, eerste lid, zijn de tot inhouding bevoegde autoriteiten verplicht een reisdocument in te houden indien zij een daartoe strekkende mededeling als bedoeld in artikel 26, vierde lid, van de minister van Buitenlandse Zaken hebben ontvangen. Deze mededeling kan worden gedaan, indien de houder in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, is vermeld vanwege het bestaan van gronden tot weigering of vervallen verklaring. Ook in geval van signalering vanwege het feit, dat het reisdocument of de bijschrijving daarin van rechtswege is vervallen, (artikel 47, derde lid) of de verklaring van toestemming is ingetrokken (artikel 48, derde lid) kan de tot inhouding bevoegde autoriteiten worden medegedeeld, dat zij het reisdocument moeten inhouden. Het ingehouden reisdocument moet vervolgens onverwijld aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidelijk de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba worden toegezonden. De houder dient daarvan terstond in kennis te worden gesteld. Ingevolge het derde lid is het bepaalde in artikel 46, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing. Op deze wijze wordt buiten twijfel gesteld, dat ook in het geval de houder zich in het buitenland bevindt en hem door de inhouding van zijn reisdocument de mogelijkheid om naar zijn land in het Koninkrijk terug te keren feitelijk wordt ontnomen, terwijl over de vervallen verklaring, dat wil zeggen het recht op een reisdocument, nog niet is beslist, de houder met het oog op zijn recht op terugkeer een reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, kan worden verstrekt. Hetgeen over de toepassing van artikel 46, tweede en derde lid, is opgemerkt, geldt ook hier.

Een vierde mogelijkheid voor inhouding van reisdocumenten bestaat, wanneer ze van rechtswege zijn vervallen, dan wel wanneer de bijschrijving die daarin is opgenomen van rechtswege is vervallen (artikel 54, eerste lid, onder a). Inhouding van reisdocumenten die vervallen zijn verklaard, zal daarentegen niet kunnen voorkomen, omdat zij niet meer in het bezit van de houder kunnen zijn. Alvorens tot vervallen verklaring overgegaan kan worden, moeten de betreffende reisdocumenten immers zijn ingehouden op grond van artikel 53, dan wel ingeleverd op grond van artikel 56.

Tenslotte kunnen reisdocumenten worden ingehouden indien ze fysiek niet meer in goede staat verkeren (artikel 54, eerste lid, onder b tot en

met d). Dit zal zich voordoen wanneer het reisdocument zodanig is beschadigd, dat de gegevens niet meer leesbaar zijn of een deel van het document ontbreekt. Hierbij wordt gedacht aan reisdocumenten die als gevolg van een ongeluk dan wel bewust zijn beschadigd. De inhouding van reisdocumenten die fysiek niet meer voldoen, is bedoeld om problemen voor de houder bij paspoortcontroles in het internationaal reizigersverkeer te voorkomen.

Voorts kan een reisdocument worden ingehouden, indien daarin wijzigingen of aantekeningen zijn aangebracht door een onbevoegde. In de praktijk komt het bijvoorbeeld voor dat de geboortedatum door de houder in het document wordt gewijzigd. Tenslotte kan een reisdocument worden ingehouden als de foto van de houder onvoldoende gelijkenis vertoont en een goede identificatie met behulp van de foto in het paspoort niet meer mogelijk is.

Indien het reisdocument is ingehouden omdat het fysiek niet meer voldoet, heeft dit in beginsel geen consequenties voor de aanspraak van de houder op het reisdocument. Daarom is in artikel 54, tweede lid, expliciet bepaald dat in een zodanig geval aan de houder op een daartoe strekkende aanvraag door de daartoe bevoegde autoriteit – indien betrokkene inmiddels niet is gesignaleerd en voorts voldoet aan de voorwaarden voor het bestaan van de aanspraak op het desbetreffende reisdocument – zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen een maand na de aanvraag een vervangend reisdocument wordt verstrekt met dezelfde territoriale geldigheid als het ingehouden reisdocument en met een geldigheidsduur, die eindigt op het tijdstip dat in het ingetrokken reisdocument was voorzien. Deze regeling is analoog aan die bij vermissing (artikel 32). Zolang nog geen vervangend reisdocument is verstrekt en de betrokkene een direkte noodzaak tot reizen kan aantonen, kan hem ingevolge artikel 17, eerste lid, een nooddocument worden verstrekt.

Het ingevolge artikel 54 ingehouden reisdocument wordt onverwijld toegezonden aan de autoriteit die bevoegd is het reisdocument definitief aan het verkeer te onttrekken. Aangezien evenwel de mogelijkheid bestaat dat de houder tegen de inhouding van het reisdocument beroep heeft aangetekend en anderszins voor administratieve doeleinden het reisdocument nog van nut kan zijn, bepaalt het vierde lid dat de definitieve onttrekking aan het verkeer niet kan plaatsvinden voordat aan de houder een vervangend reisdocument is verstrekt dan wel een jaar na de inhouding is verlopen of nog een beroepsprocedure aanhangig is.

Indien een reisdocument is ingehouden omdat de bijschrijving van rechtswege is vervallen, maakt de autoriteit die het reisdocument heeft ingehouden de bijschrijving ongedaan en geeft het terstond terug aan de houder.

9.2. De tot inhouding bevoegde autoriteiten

In artikel 55 is bepaald welke autoriteiten op grond van het bepaalde in de artikelen 51 tot en met 54 bevoegd zijn tot inhouding. Dit zijn ingevolge het eerste lid de autoriteiten die bevoegd zijn een aanvraag voor een reisdocument in ontvangst te nemen, dat wil zeggen:

- in Nederland: de burgemeester;
- in de Nederlandse Antillen en Aruba: de Gouverneur en de door hem in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken daartoe aangewezen autoriteiten;
- in het buitenland: de door of namens de minister van Buitenlandse Zaken daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire ambtenaren;
- de minister van Buitenlandse Zaken en de door hem aangewezen autoriteiten in bijzondere door hem te bepalen gevallen.

Naast de hier bovengenoemde autoriteiten zijn ingevolge het tweede lid bevoegd tot inhouding de autoriteiten belast met de grensbewaking (in Nederland in het algemeen de Marechaussee en de douane), het openbaar

ministerie, de politie, de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen en de rechter-commissaris in het faillissement van de houder.

9.3. Inlevering

De houder van een reisdocument levert dit ingevolge artikel 56 zo spoedig mogelijk in bij een tot inhouding bevoegde autoriteit, indien het reisdocument of een daarin opgenomen bijschrijving van rechtswege is vervallen dan wel deze autoriteit om inlevering daarvan verzoekt. Indien de houder handelingsonbekwaam is, rust deze verplichting tevens op diens wettelijke vertegenwoordiger.

Betreft het een ander dan de houder dan is deze op grond van artikel 5 verplicht een dergelijk reisdocument en in het algemeen elk reisdocument dat in zijn bezit is, maar waarvan hij niet de houder is, in te leveren bij een tot inhouding bevoegde autoriteit. Artikel 5 geldt niet voor de wettelijke vertegenwoordigers en andere personen aan wier zorg de handelingsonbekwame tijdens het reizen naar en van, alsmede het verblijf in het buitenland is toevertrouwd. Het niet voldoen aan de inleverplicht van de artikelen 5 en 56 is een strafbaar feit.

9.4. Definitieve onttrekking aan het verkeer

Een ingehouden reisdocument wordt ingevolge artikel 54, vierde lid, definitief aan het verkeer onttrokken (vernietigd of onbruikbaar gemaakt) zodra aan de houder een vervangend reisdocument is verstrekt dan wel een jaar na de inhouding is verlopen, tenzij nog een beroepsprocedure aanhangig is. In dit laatste geval kan het document immers nog moeten worden teruggegeven.

Volgens artikel 43, vierde lid, wordt een reisdocument dat niet binnen zes maanden nadat het voor uitreiking beschikbaar is gesteld, door de aanvrager in ontvangst is genomen, door de daartoe bevoegde autoriteit eveneens aan het verkeer onttrokken.

Bevoegd tot het definitief aan het verkeer onttrekken van reisdocumenten zijn de minister van Buitenlandse Zaken en de daartoe door hem aangewezen autoriteiten (artikel 57).

10. HOOFDSTUK IX. TOEZICHT

In dit wetsvoorstel worden diverse autoriteiten belast met taken in verband met de verstrekking van reisdocumenten. Zo zijn de burgemeesters belast met het in ontvangst nemen van aanvragen voor en uitreiking van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen en kunnen zij evenals de autoriteiten belast met de grensbewaking, het openbaar ministerie, de politie, de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen en de rechter-commissaris in het faillissement van de betrokken houder reisdocumenten inhouden.

Aangezien de verstrekking van reisdocumenten een aangelegenheid betreft, waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is, is het van belang dat vanwege het rijk op adequate wijze toezicht kan worden uitgeoefend op de uitvoering van deze wet door de daarmee belaste autoriteiten.

In artikel 58 is geregeld, dat de minister van Buitenlandse Zaken wordt belast met het toezicht. Voorts is gewaarborgd dat hij en de door hem daartoe aangewezen ambtenaren, teneinde toezicht te kunnen uitoefenen, van de autoriteiten belast met de uitvoering van deze wet alle inlichtingen kunnen verkrijgen, welke zij in verband met de uitoefening van hun taak nodig hebben en inzage kunnen krijgen in alle bescheiden die verband houden met de uitvoering van deze wet. Het kan hierbij gaan om inlichtingen over zowel individuele gevallen als om inlichtingen die in algemene zin de uitvoering van de wet betreffen.

In artikel 59 is het toezicht vooraf in de vorm van regelgeving door de minister van Buitenlandse Zaken geregeld. De minister kan ingevolge dit artikel regels stellen met betrekking tot de administratie van reisdocumenten. De term administratie van reisdocumenten is hier in ruime zin bedoeld. Niet alleen over de administratie van verstrekte reisdocumenten in de zin van het registreren aan wie, wanneer een reisdocument is verstrekt, maar ook over de wijze waarop andere taken van administratieve aard waarmee de verschillende autoriteiten ingevolge deze wet zijn belast, moeten worden uitgevoerd, kunnen regels worden gesteld. Deze regels moeten in overeenstemming met de minister in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, die het aangaat, worden uitgevaardigd, indien dit uit de aard van de te regelen zaak voortvloeit. In hoeverre dit het geval is, zal in de praktijk moeten blijken.

In artikel 60 is het repressieve toezicht in Nederland geregeld. Ingevolge dit artikel kan de minister van Buitenlandse Zaken aan een burgemeester aanwijzingen geven met betrekking tot een juiste uitvoering van de wet. Deze bevoegdheid wordt noodzakelijk geacht in verband met het feit dat de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor het gehele proces van de paspoortverstrekking. De burgemeesters hebben ingevolge dit wetsvoorstel een belangrijke rol in dit proces. Bij hen wordt in de overgrote meerderheid van de gevallen de aanvraag ingediend, door hen vindt de contrôle van de aanvraaggegevens plaats, zij zenden de aanvraag door voor de centrale aanmaak van het reisdocument en zij reiken uiteindelijk het reisdocument uit. Hoewel op voorhand niet behoeft te worden getwijfeld aan een juiste uitvoering door de burgemeesters van de hen opgedragen taken in het kader van de paspoortafgifte, rechtvaardigt hun bovenbedoelde rol de mogelijkheid om in te kunnen grijpen in die gevallen, waarin een juiste uitvoering niet langer is verzekerd. Zulks zal slechts dan het geval kunnen zijn, wanneer de voor verstrekking en centrale aanmaak van fraudebestendige Nederlandse reisdocumenten noodzakelijke uniformiteit in gevaar wordt gebracht door veronachtzaming van procedures en voorschriften. Gezien de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor het Nederlandse paspoortbeleid, de vervaardiging van reisdocumenten en de handhaving van goede buitenlandse betrekkingen waarin een internationaal betrouwbaar reisdocument van groot belang is, dient hij de middelen te hebben om in voorkomende gevallen te kunnen optreden. In die gevallen, waarin het in ontvangst nemen van de aanvraag en de uitreiking namens de minister plaatsvindt, kan hij binnen de bestaande mandaatsverhouding de nodige maatregelen treffen. Aangezien in het wetsvoorstel evenwel een bevoegdheid is geattribueerd aan de burgemeesters, die tot een andere bestuurslaag behoren en niet in een hiërarchische positie ten opzichte van de minister van Buitenlandse Zaken staan, kan slechts het geven van aanwijzingen tot herstel van de noodzakelijke uniformiteit als bovenbedoeld leiden. Het betreft hier geen algemene aanwijzingen in verband met de uitvoering van de wet. Dergelijke algemene aanwijzingen kunnen immers op grond van artikel 59 worden gegeven. Het gaat in artikel 60 om specifieke aanwijzingen aan een gedecentraliseerd bestuursorgaan, indien een goede vervulling van de hem bij of krachtens deze wet opgedragen taak niet langer verzekerd is. Dit wordt in de wetstekst aangegeven door de woorden «aanwijzingen met betrekking tot een *juiste* uitvoering van deze wet».

Omdat dergelijke aanwijzingen een nogal ingrijpend karakter kunnen hebben, is in het tweede lid bepaald dat zij slechts gegeven kunnen worden in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken, indien dit uit de aard van de zaak voortvloeit. Voorts kan een dergelijke aanwijzing niet worden gegeven dan nadat aan de burgemeester gelegenheid tot overleg is geboden. De burgemeester heeft bovendien nog de mogelijkheid om tegen deze beslissing binnen een maand Kroonberoep in te stellen. Het beroep heeft geen schorsende werking, omdat verdere

vertraging niet verenigbaar is met een goede paspoortuitgifte. Het blijft echter mogelijk bij de voorzitter van de afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State om schorsing te verzoeken.

In de Nederlandse Antillen en Aruba geschiedt het uitoefenen van het toezicht en het geven van aanwijzingen in het algemeen door tussenkomst van de Gouverneur. Deze procedure past in het systeem van de bestaande verhoudingen, dat geen rechtstreekse relatie tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de gezaghebbers van de eilandgebieden kent.

Met betrekking tot het geven van aanwijzingen door de minister van Buitenlandse Zaken aan een door de Gouverneur aangewezen autoriteit belast met de uitvoering van deze wet (artikel 61) werd het nodig geacht uitdrukkelijk in de wetstekst te bepalen, dat zulks geschiedt na overleg met de betreffende Gouverneurs. Dit laatste is om te verzekeren, dat de aanwijzingen – voor zover mogelijk – rekening houden met de in de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba geldende omstandigheden, welke wezenlijk kunnen verschillen met die in Nederland.

11. HOOFDSTUK X. STRAFBEPALINGEN

Het reisdocument is bedoeld om het reizen naar andere landen en het verblijf aldaar te vergemakkelijken. Dit betekent dat zowel het verlaten van het land, het verblijf in andere landen als de terugkeer naar het land dat het reisdocument heeft verstrekt, er door mogelijk wordt. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat degene die niet in het bezit is van een reisdocument, wordt beperkt in zijn bewegingsvrijheid, maar ook dat hij de bescherming mist die het reisdocument biedt. Het Nederlandse reisdocument, in het bijzonder het Nederlandse paspoort, biedt de houder ervan bescherming. Het Nederlandse paspoort is hierdoor een zeer begeerd document. Er zijn dan ook personen, die wanneer zij het niet legaal kunnen verkrijgen, het langs illegale weg proberen te bemachtigen. Er worden op grote schaal frauduleuse handelingen met betrekking tot Nederlandse paspoorten gepleegd. Vreemdelingen komen met een vals of vervalst paspoort het Koninkrijk binnen of trachten met een dergelijk paspoort toegang tot andere landen, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en andere E.G.-landen, alsmede de Verenigde Staten, te krijgen.

Het paspoort wordt echter niet alleen gebruikt om het reizen te vergemakkelijken, maar vervult ook binnen Nederland, de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba een belangrijke rol, namelijk als legitimatiebewijs, in het bijzonder bij geldhandelingen. Fraude bij deze handelingen wordt in vele gevallen mogelijk gemaakt door het gebruik van valse of vervalste paspoorten.

Gezien het bovenstaande zal het duidelijk zijn dat frauduleuze handelingen met paspoorten bijzonder lucratief zijn en derhalve op grote schaal voorkomen.

Het behoeft geen betoog dat alles in het werk moet worden gesteld om fraude op dit gebied tegen te gaan.

Allereerst uiteraard door het document «fraudebestendig» te maken. Op welke wijze het Kabinet zich dat voorstelt, wordt elders in deze memorie besproken. In de tweede plaats is het van belang de houders van paspoorten en andere reisdocumenten er van te overtuigen dat zij het document zorgvuldig dienen te bewaren. Bij de uitreiking van het reisdocument zullen dan ook aanwijzingen worden gegeven over de wijze waarop men kan voorkomen, dat het document in verkeerde handen komt. Daarbij zal ook worden vermeld dat men in geval van vermissing, voor een nieuw reisdocument verhoogde leges verschuldigd zal zijn.

Tegen degenen, die frauduleuze handelingen plegen zal evenals thans strafrechtelijk dienen te worden opgetreden.

Op dit moment geschiedt dit in Nederland op grond van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling luidt:

1. Hij die een reispas, veiligheidskaart of reisorder valselijk opmaakt of vervalst, of die zodanig stuk op een valse naam of voornaam of met aanwijzing van een valse hoedanigheid doet afgeven, met het oogmerk om het te gebruiken of door anderen te doen gebruiken als ware het echt en onvervalst of als ware de inhoud in overeenstemming met de waarheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk gebruik maakt van enig in het eerste lid vermeld vals of vervalst stuk als ware het echt en onvervalst of als ware de inhoud in overeenstemming met de waarheid.

Onder dit artikel vallen echter niet alle frauduleuze handelingen die met betrekking tot reisdocumenten gepleegd kunnen worden. Wanneer bijvoorbeeld geen sprake is van een vervalst document, maar iemand zijn eigen reisdocument ter beschikking stelt aan een ander om het te gebruiken als ware het aan hem verstrekt, valt dat niet onder de delictsomschrijving van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht. In dat geval is noch tegen degene die het reisdocument uit handen geeft noch tegen degene die er gebruik van maakt een strafvervolging op grond van dit artikel mogelijk.

Wel wordt aangenomen dat degene die het document aan een ander ter beschikking stelt verduistering pleegt, aangezien het paspoort rijkseigendom blijft. Degene die er gebruik van maakt, maakt zich schuldig aan heling. Een lacune is ook dat degene, die wordt aangetroffen met een vals of vervalst reisdocument, zonder dat hij daar op dat moment gebruik van maakt, niet op grond van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht kan worden vervolgd. Ook in dat geval zal een strafvervolging wegens heling kunnen worden ingesteld. In al deze gevallen is de constructie echter enigszins gewrongen. Getracht is daarom thans alle misdrijven welke met betrekking tot reisdocumenten kunnen worden begaan in één artikel samen te brengen. Overwogen is of een dergelijke strafbepaling in de Paspoortwet zelf zou kunnen worden opgenomen, doch deze wet heeft voornamelijk betrekking op *Nederlandse* reisdocumenten, terwijl het huidige artikel 231 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht zich ook uitstrekt tot buitenlandse reispassen, veiligheidskaarten of reisorders. Gekozen is daarom voor een wijziging van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Hetzelfde geldt met betrekking tot het Nederlands Antilliaanse, onderscheidenlijk het Arubaanse Wetboek van Strafrecht.

Teneinde de bovengenoemde wijziging van de verschillende wetboeken te kunnen bewerkstelligen, waarbij tevens gelet diende te worden op handhaving van de uniformiteit van de betreffende strafbepalingen, wordt in artikel 62 de delictsomschrijving gegeven, terwijl artikel 65 de onderscheiden landsregeringen opdraagt de daar vermelde feiten strafbaar te stellen. De mogelijkheid tot het geven van een dergelijke opdracht is neergelegd in artikel 14, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Alle hierboven genoemde feiten zullen in Nederland bij wijzigingswet in artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht worden ondergebracht ook al kunnen deze niet alle worden gekwalificeerd als valsheid *in* geschriften zoals het opschrift van titel XII in het Wetboek van Strafrecht luidt, maar meer als valsheid *met* geschriften. Deze kleine zonde tegen de systematiek is te prefereren boven het onderbrengen van de strafbare feiten met betrekking tot reisdocumenten in artikel 231 en in een of meer andere artikelen van het Wetboek van Strafrecht.

In artikel 62 wordt de term «reisdocument» gebruikt. Deze wordt geacht zowel reispassen, reisorders als veiligheidskaarten te omvatten.

De regering van het Koninkrijk is van mening, dat de in artikel 62 vermelde feiten als misdrijf zouden moeten worden strafbaar gesteld, waarop een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete

van de vierde categorie, in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, een daarmee overeenkomstig geldboetebedrag dient te staan. Door deze strafbaarstelling is het in Nederland mogelijk om voor dit misdrijf voorlopige hechtenis toe te passen, mits uiteraard is voldaan aan de in artikel 67a van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering genoemde voorwaarden.

Andere strafbare feiten

Artikel 231 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht betreft het opzettelijk frauduleuze handelingen met paspoorten plegen. Het kan echter ook voorkomen dat men ongewild een mogelijkheid om te frauderen in de hand werkt, door bijvoorbeeld voor reclamedoeleinden documenten te vervaardigen die op paspoorten of andere reisdocumenten lijken.

Daar deze mogelijkheid zich ook voordeed bij munten en dergelijke, werd indertijd de vervaardiging daarvan in artikel 440 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld. Het leek dienstig het namaken van reisdocumenten op dezelfde wijze als overtreding strafbaar te stellen. Dit is gebeurd in artikel 63 van dit wetsvoorstel. De regering van het Koninkrijk is van mening, dat de in artikel 63 van dit wetsvoorstel vermelde feiten als een overtreding strafbaar moeten worden gesteld, waarop in Nederland een geldboete van de derde categorie, in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, een daarmee overeenkomstig geldboetebedrag dient te staan.

Artikel 64 bevat de verplichting tot inlevering van reisdocumenten, waar men geen recht op heeft. Het niet nakomen van deze verplichting tot inlevering van het reisdocument zou als overtreding moeten worden strafbaar gesteld, waarop in Nederland een geldboete van de tweede categorie, in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba, een daarmee overeenkomstig geldboetebedrag dient te staan. De regeringen van de onderscheiden landen delen dit standpunt.

Ingevolge artikel 65 dienen de in de artikelen 62 tot en met 64 vermelde feiten bij wet of landsverordening door de onderscheiden landsregeringen strafbaar gesteld te worden. Er van uitgaande dat slechts het meest noodzakelijke op Koninkrijksniveau dient te worden geregeld, is in het wetsvoorstel alleen aangegeven welke feiten verboden dienen te worden. Gezien het feit dat overtreding van deze verboden zal worden strafbaargesteld in het Wetboek van Strafrecht van elk der landen, zal gelet op artikel 39 van het Statuut de strafmaat in de drie landen op overeenkomstige wijze dienen te worden geregeld. Opneming van de strafmaat in het wetsvoorstel achten ondergetekenden dan ook niet noodzakelijk.

Het opnemen van een termijn waarbinnen deze regelingen tot stand dienen te komen zou naar het oordeel van ondergetekenden slechts nut hebben wanneer aan overschrijding van deze termijn enig gevolg zou zijn verbonden. Daar dit niet het geval is, kan worden volstaan met de mededeling dat aanvulling van het Wetboek van Strafrecht van elk der landen zo spoedig mogelijk zal geschieden.

12. HOOFDSTUK XI. ADMINISTRATIEVE RECHTSBESCHERMING

De mogelijkheid voor de burger om voorziening te vragen tegen de op grond van deze wet genomen beslissingen zal in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba verschillend worden geregeld.

In Nederland kan de betrokken persoon, die zich door een beslissing dan wel het uitblijven daarvan door een ingevolge deze wet bevoegde autoriteit benadeeld voelt daartegen voorziening vragen ingevolge de

Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen van 1 mei 1975 (Stb. 284). Hij kan een bezwaarschrift indienen tegen de beslissing van de burgemeester om een aanvraag niet in behandeling te nemen, een reisdocument niet uit te reiken of een reisdocument in te houden. Voorts kan hij beroep instellen op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. In geval van spoedeisendheid kan de betrokkene aan de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State om schorsing van de beslissing en een voorlopige voorziening verzoeken. Tegen een beslissing van de minister van Buitenlandse Zaken kan de burger eveneens beroep instellen ingevolge de Wet Arob bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, terwijl hij de voorzitter van die afdeling om schorsing van de bestreden beslissing en een voorlopige voorziening kan verzoeken. Het kunnen beslissingen betreffen als bovenbedoeld, waarin de minister van Buitenlandse Zaken het orgaan is dat het besluit heeft genomen, alsmede beslissingen tot weigering of vervallen verklaring. Aangezien het hier gaat om een beschikking van een orgaan van de centrale overheid, is de bezwaarschriften-procedure van de Wet Arob niet verplicht. In geval van beslissingen die namens de minister van Buitenlandse Zaken zijn genomen door bijvoorbeeld de hoofden van de daartoe door hem aangewezen diplomatieke en consulaire posten, kan toepassing van de zogenaamde facultatieve bezwaarschriften-procedure als bedoeld in de artikelen 11 en 12 van de Wet Arob in de rede liggen.

In de Nederlandse Antillen en Aruba bestaat op het moment van de indiening van dit wetsvoorstel nog geen regeling inzake administratieve rechtsbescherming die vergelijkbaar is met de Wet Arob. Hoewel het mogelijk zou zijn om in dit wetsvoorstel de toepassing van de Wet Arob tot deze landen van het Koninkrijk uit te breiden, is met name vanwege de geografische belemmeringen die een in Nederland zetelende Raad van State voor de justitiabele zou meebrengen hiervan afgezien. In plaats daarvan zal de rechtsbescherming tegen de op grond van deze wet genomen besluiten door de daartoe bevoegde organen in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba door deze landen zelf dienen te worden geregeld. Artikel 66 van het onderhavige wetsvoorstel geeft de opdracht om bij landsverordening de mogelijkheid om voorziening te vragen tegen de op grond van deze wet genomen beslissingen te regelen. De gekozen formulering laat aan de wetgevers van de onderscheiden landen de vrijheid in de keuze van de wijze waarop de rechtsbescherming gestalte zal krijgen.

13. HOOFDSTUK XII. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

In artikel 67 zijn een drietal overgangsbepalingen opgenomen. Ingevolge het eerste lid zullen op aanvragen voor reisdocumenten, die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet reeds waren ingediend, de bepalingen van deze wet van toepassing zijn. Hoewel de nieuwe regeling voor wat betreft de aanvraagprocedure geen radicale wijzigingen teweeg brengt in vergelijking met de bestaande situatie, beoogt de onderhavige bepaling ter voorkoming van mogelijke misverstanden buiten twijfel te stellen, dat reeds ingediende aanvragen aan de hand van de nieuwe wettelijke voorschriften zullen worden beoordeeld. Een en ander werd niet bezwaarlijk geacht, omdat de wet voldoende mogelijkheden biedt voor de aanvrager om bij een eventuele weigering het aangevraagde reisdocument te verstrekken, daartegen in beroep te komen. Voorts is overwogen, dat de verstrekking van een reisdocument zo nauw samenhangt met de wijze waarop de aanvraag is ingediend en beoordeeld, dat het niet verantwoord is om een reisdocument, waarop verder alle bepalingen van de wet van toepassing zullen zijn, te verstrekken op grond van een andere aanvraagprocedure dan de in de wet neergelegde.

Het opnemen van speciale overgangsbepalingen in verband met het wegvallen van de bevoegdheden van de Commissarissen der Koningin bij

de paspoortafgifte werd overbodig geacht, omdat de geleidelijke opheffing van hun werkzaamheden reeds onder het oude wettelijke systeem zal hebben plaatsgevonden. Op het moment van de inwerkingtreding van deze wet zullen de provincies derhalve geen bemoeienis meer hebben met de paspoortafgifte.

Het tweede lid van dit artikel eerbiedigt de geldigheid van de reisdocumenten, die voor de inwerkingtreding van de wet zijn verstrekt. Dit betreft niet alleen de territoriale geldigheid, maar ook de geldigheidsduur van deze reisdocumenten. Duidelijker dan in het geval van de aanvraag is hier sprake van verworven rechten, waarop de wet zo weinig mogelijk inbreuk moet maken. Er dient wel op te worden gewezen, dat de mogelijkheid van het gebruik van verlopen paspoorten dat wil zeggen ongeldige paspoorten in de wet niet voorkomt. Dit betekent, dat het paspoort na verloop van de daarin vermelde geldigheidsduur ingevolge de bepalingen van deze wet van rechtswege komt te vervallen en zal moeten worden ingeleverd. Verder gebruik is niet toegestaan. Verlenging van het oude reisdocument zal na de inwerkingtreding van de wet niet meer mogelijk zijn. De houder dient na afloop van de geldigheidsduur een nieuw reisdocument aan te vragen. Voor de inwerkingtreding van deze wet reeds verlengde reisdocumenten worden beschouwd als gewone reisdocumenten, die onder de werking van de onderhavige overgangsbepaling vallen en derhalve de geldigheid behouden, die daarin is vermeld.

Het derde lid van dit artikel bepaalt, dat voor zover in een reisdocument kinderen staan bijgeschreven, deze bijschrijving van waarde blijft zolang deze reisdocumenten geldig zijn en de kinderen de leeftijd van zestien jaar nog niet hebben bereikt. De noodzaak van deze overgangsbepaling is gelegen in het feit, dat de wet geen bijschrijvingsmogelijkheid voor kinderen tot de leeftijd van zestien jaar meer kent. Teneinde ook bij deze wijziging eerder verworven rechten te respecteren, is bepaald, dat de bijschrijving zijn waarde behoudt.

Evenals voor de inwerkingtreding van de wet vervalt de bijschrijving, indien het kind de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt. Het zal dan met inachtneming van de bepalingen van deze wet een nieuw reisdocument kunnen aanvragen. Bovendien moet erop worden gewezen, dat de bijschrijving slechts van waarde blijft zolang het reisdocument geldig is. Dit houdt in, dat een bijschrijving in een verlopen paspoort niet als zodanig wordt erkend, terwijl verlenging van een bijschrijving middels het verlengen van het desbetreffende reisdocument evenmin mogelijk is.

Artikel 68 regelt, dat het register met betrekking tot uitgereikte reisdocumenten dat ingevolge artikel 3, zesde lid, door de minister van Buitenlandse Zaken wordt bijgehouden, slechts een tijdelijk karakter heeft. Uiterlijk vier jaren na de dag van inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens vervalt artikel 3, zesde lid.

Als gevolg van de inwerkingtreding van deze wet kunnen een aantal oude wetten en besluiten gedeeltelijk vervallen dan wel geheel worden ingetrokken. Dit is geregeld in artikel 69. Van het Souverein Besluit van 12 december 1813 kan het grootste deel vervallen. Slechts artikel 7, dat betrekking heeft op het viseren van paspoorten, dient te worden gehandhaafd als wettelijke grondslag voor de huidige visavoorschriften. De op artikel 5 van het Souverein Besluit van 1813 gebaseerde Paspoortinstructie Nederland 1952 en de Paspoortinstructie Buitenland 1952 vervallen eveneens. Dit betekent, dat op hun beurt de voorschriften betreffende de Identiteitskaarten A, B en C, alsmede het voorschrift Collectieve Paspoorten, gebaseerd op resp. de artikelen 93 en 92 van de Paspoortinstructie Nederland 1952, en tal van andere uitvoeringsregelingen, voorzover zij niet ingevolge artikel 2, eerste lid, onder f en g, onder de werking van deze wet worden gebracht, eveneens hun rechtskracht verliezen. Het Souverein Besluit van 16 januari 1814 betreffende de afgifte door de plaatselijke besturen van certificaten tot het verkrijgen van paspoorten

voor het buitenland, dat in de praktijk door latere regelingen is vervangen, wordt ingetrokken.

Hetzelfde geldt voor het Koninklijk Besluit van 30 mei 1816, dat een uitdrukkelijk verbod inhoudt om het land te verlaten zonder in het bezit te zijn van een paspoort voor het buitenland. Het behoeft geen betoog, dat dit besluit, hoewel formeel niet ingetrokken, in de praktijk reeds lang zijn rechtskracht had verloren.

De wettelijke basis voor de heffing van kanselarijrechten (rijksleges) is thans te vinden in artikel 7 van dit wetsvoorstel. De ter zake dienende bepalingen van de Wet tot nadere regeling van de heffing en de bestemming van de kanselarijleges (Stb. 1890, 80) kunnen dan ook vervallen. Met de nadere regeling op grond van artikel 7 treedt ook het op de desbetreffende wet gebaseerde Legesbesluit 1983 (Stb. 1983, 55) buiten werking.

Voor wat de in het buitenland ter zake van reisdocumenten te heffen kanselarijrechten aangaat, kunnen de desbetreffende posten 101, 101a, 101b, 102, 103, 107, 112 en 113 van de Wet op de kanselarijrechten (Stb. 1948, I 481) eveneens vervallen.

Als citeertitel voor deze wet is in artikel 71 gekozen voor de aanduiding Paspoortwet. Hoewel in deze wet de term reisdocument centraal staat, is niettemin gekozen voor de bovenstaande betiteling. Daarbij is overwogen, dat het aan nederlanders te verstrekken nationaal paspoort in de praktijk verreweg het belangrijkste reisdocument zal zijn, zowel qua aantal als qua reismogelijkheden voor de houder. Bovendien is de term paspoort, zowel nationaal als internationaal, meer ingeburgerd dan de term reisdocument.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Er is geen definitie opgenomen van het begrip «reisdocument» of «paspoort». Opneming daarvan in deze wet werd niet raadzaam geacht in verband met het gebruik van het Nederlandse reisdocument binnen het Koninkrijk zelf als belangrijkste identificatiedocument van de houder. Dit wordt veroorzaakt door het feit, dat Nederland geen legitimatieplicht kent, waarbij elke burger een voor dat doel bestemde identiteitskaart bij zich dient te dragen. Ware dat wel het geval, dan zou een dergelijke kaart het gewone legitimatiebewijs zijn in plaats van het paspoort of ander Nederlands reisdocument dat daar nu voor dient. Een en ander heeft er ook toe bijgedragen, dat het aantal in omloop zijnde Nederlandse reisdocumenten onder de bevolking in vergelijking met het buitenland vrij hoog is. Teneinde het gebruik voor andere doeleinden dan als reisdocument niet te belemmeren door een strikte definitie van de begrippen «reisdocument» of «paspoort», is daarvan derhalve afgezien.

De aanvraag geschiedt schriftelijk en omvat het eventueel mondeling ingediende verzoek tot verstrekking van een reisdocument, tot bijschrijving of tot wijziging van enkele gegevens in een reisdocument. In de definities wordt onderscheid gemaakt tussen verstrekking, hetgeen de beslissing inhoudt dat de aanvrager een reisdocument zal worden uitgereikt, en uitreiking hetgeen slechts de feitelijke overhandiging van een reisdocument aan de houder omvat. Weigering is de beslissing dat het aangevraagde reisdocument niet zal worden verstrekt.

Onder wijziging wordt verstaan zowel het aanbrengen van veranderingen in de geldigheid van het reisdocument zelf, als van daarin vermelde persoonsgegevens. Wijziging in geldigheid kan zowel betrekking hebben op verandering in de territoriale geldigheid als in de geldigheidsduur. In beginsel zal in de toekomst de geldigheidsduur niet meer worden verlengd, maar steeds een nieuw reisdocument worden verstrekt. Verlenging zal nog slechts in noodgevallen plaatsvinden. Hoewel ingevolge internationaal aanvaard gebruik door andere landen in het kader van de

toelating gegevens in het reisdocument kunnen worden vermeld, leidt zulks niet tot een wijziging van het reisdocument in de hier bedoelde zin. Om elke twijfel daaromtrent uit te sluiten, is in de definitie opgenomen dat het hier gaat om wijzigingen in overeenstemming met het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Onder het vervallen van een reisdocument wordt verstaan het ongeldig worden van het reisdocument. Ingevolge het wetsvoorstel zal een reisdocument van rechtswege vervallen, indien aan een voorwaarde voor aanspraak op het betreffende reisdocument niet meer wordt voldaan. De term vervallen verklaring staat voor de beslissing tot het ongeldig verklaren van een eerder verstrekt reisdocument en wordt in het wetsvoorstel gebruikt voor die gevallen, waarin het reisdocument ongeldig moet worden verklaard op gronden die aanleiding zouden vormen om de verstrekking van een reisdocument te weigeren. De houder heeft geen recht meer op dat reisdocument.

Inhouding is evenals uitreiking een feitelijke handeling. Bij inhouding wordt het reisdocument aan de feitelijke beschikking van de houder onttrokken. Inhouding kan geschieden omdat de houder geen recht meer heeft op een reisdocument dan wel omdat er gronden zijn hem dit recht te ontzeggen.

Als houder wordt aangemerkt degene op wiens naam het reisdocument is gesteld en ten behoeve van wie het is uitgereikt.

Vermissing is de situatie dat de houder zijn reisdocument is kwijtgeraakt, anders dan door of ten behoeve van handelingen van een daartoe bevoegde autoriteit, bij voorbeeld ten gevolge van verlies of diefstal.

Indien gronden tot weigering of vervallen verklaring aanwezig zijn, kan Onze minister die het aangaat aan de minister van Buitenlandse Zaken een verzoek doen tot registratie van de betrokken persoon. In voorkomende gevallen valt onder de term Onze minister die het aangaat ook de minister van Buitenlandse Zaken zelf, die in de door hem bijgehouden registratie zijn eigen gronden tot weigering of vervallen verklaring kan opnemen.

Artikel 2

Hedendaagse nooddocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, zijn:

a. Identiteitskaart A, geldig voor ten hoogste een maand en voor de meeste landen in West-Europa, te verstrekken door de commandanten van de daartoe aangewezen brigades van de Koninklijke Marechaussee aan nederlanders, die zich zonder geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument bij de grens melden en kunnen aantonen zwaarwegende belangen te hebben bij de voortzetting van de reis;

b. Laissez-passer, geldig voor een beperkte tijd en voor bepaalde landen, meestal slechts voor het mogelijk maken van een enkele reis naar Nederland, voor houders van een Nederlands reisdocument, die op enigerlei wijze hun eigen reisdocument zijn kwijtgeraakt.

Voorbeelden van hedendaagse bijzondere reisdocumenten, die onder de werking van artikel 2, eerste lid, onder g, zouden kunnen vallen, zijn:

a. Identiteitskaart C, geldig voor onbepaalde tijd, maar uitsluitend ten behoeve van het grensverkeer in de Benelux-landen, die thans door de gemeenten in de drie zuidelijke provincies worden verstrekt aan personen, die daar woonachtig zijn;

b. Reisdocumenten op grond van het Nederlands-Westduits Verdrag inzake klein grensverkeer (Bonn, 3 juni 1960, Trb. 1960, 162), die thans worden verstrekt door de daartoe aangewezen brigades van de Koninklijke Marechaussee.

c. Collectieve paspoorten, voor groepen reizigers die niettemin hun eigen reisdocument bij zich moeten hebben, maar praktische voordelen

kan bieden, zoals het daarin opnemen van slechts een visum voor de hele groep;

d. Beschermingspaspoorten, voor burgers van een bevriende mogendheid in een land waar Nederland de belangen van de bevriende staat waarneemt, maar de voorschriften van die staat de verstrekking van nationale reisdocumenten aan haar burgers door een buitenlandse (i.c. Nederlandse) vertegenwoordiging verhindert;

Deze reisdocumenten zullen onder de door de minister van Buitenlandse Zaken vastgestelde voorwaarden door bepaalde daartoe aangewezen autoriteiten kunnen worden verstrekt. Zie ook artikel 17, tweede lid.

In een aantal gevallen zal niet met een bijzonder reisdocument kunnen worden volstaan, maar moet vanwege de status van de houder (vluchteling of staatloze), dan wel vanwege de verkrijging van visa en de toelating tot het land dat betrokkene wenst te bezoeken, een gewoon model reisdocument worden verstrekt. Het is mogelijk dit reisdocument te verstrekken, waarbij de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid kan worden beperkt. De minister van Buitenlandse Zaken zal bij ministerieel besluit de gewone geldigheidsduur en territoriale geldigheid van de Nederlandse reisdocumenten vaststellen. Hierbij zal hij vanzelfsprekend het bepaalde in de artikelen 9, 12 en 14 in acht moeten nemen.

Tweede lid

Het model voor de reisdocumenten van het Koninkrijk is uniform en wordt door de minister van Buitenlandse Zaken vastgesteld, die daarbij in acht neemt hetgeen in internationaal verband daaromtrent is besloten. Hierbij valt te denken aan het besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese gemeenschappen in het kader van de Raad bijeen van 23 juni 1981 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. C 241 d.d. 19 september 1981) inzake het paspoort naar Europees model, alsmede aan het bepaalde in de bijlagen van het Vluchtelingenverdrag 1951 en het Staatlozenverdrag 1954. De minister van Buitenlandse Zaken draagt ook zorg voor de vervaardiging van de reisdocumenten teneinde de uniformiteit te waarborgen. Voor een en ander moge worden verwezen naar paragraaf 1.4., onder f, en paragraaf 1.7. van deze toelichting.

Derde lid

De bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken tot beperking van de territoriale geldigheid indien internationale ontwikkelingen daartoe nopen, heeft betrekking op een algemeen verbod voor iedere houder van een Nederlands reisdocument om daarmee te reizen naar een of meer landen. Van deze bevoegdheid kan geen gebruik worden gemaakt om in individuele gevallen iemand een reisdocument te onthouden. De beperking als hier bedoeld zal dienen te geschieden bij een ministerieel besluit, dat in de Nederlandse Staatscourant, de Curaçaosche Courant en de Landscourant van Aruba wordt bekend gemaakt.

Artikel 3

Dit artikel somt de gegevens op, die elk reisdocument conform de internationale (gewoonterechtelijke) regels moet vermelden. Uit dit artikel in samenhang met artikel 1, sub e, dat de definitie van houder bevat, volgt dat een reisdocument op slechts één naam, te weten dat van de houder, kan worden gesteld. Een en ander neemt niet weg, dat de houder kan verzoeken om in het reisdocument tevens de geslachtsnaam van de echtgenoot of echtgenote te vermelden. Ingevolge het tweede lid kunnen voorts de persoonsgegevens van minderjarigen tot de leeftijd van vijf jaren in het reisdocument van de houder worden bijgeschreven. De in het eerste en het derde lid genoemde gegevens kunnen als voldoende identificerend voor de houder van het reisdocument worden beschouwd.

Wijziging van de geslachtsnaam, de geboortedatum en het geslacht van de houder leidt tot het van rechtswege vervallen van het reisdocument. Beschadiging van het reisdocument, het daarin onbevoegd aanbrengen van wijzigingen of stellen van aantekeningen, alsmede het niet meer gelijken van de foto van de houder kan inhouding van het reisdocument en definitieve onttrekking daarvan aan het verkeer ten gevolge hebben.

In het artikel wordt uitdrukkelijk gesproken van geboorteplaats en woonplaats, omdat deze terminologie het meest neutraal is voor de aanduiding van de verschillende administratieve ressorten die denkbaar zijn, zoals de gemeenten in Nederland, de eilandgebieden in de Nederlandse Antillen, het land Aruba en de zeer uiteenlopende benamingen die in het buitenland worden toegepast.

Met betrekking tot de foto kan worden opgemerkt, dat na introduktie van een nieuw systeem van aanvraag, verstrekking en produktie van Nederlandse reisdocumenten (zie paragraaf 1.4., onder f, van deze toelichting) nog slechts één foto door de aanvrager zal behoeven te worden ingeleverd. Van de eis van het stellen van een handtekening zal in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer de houder niet kan schrijven, kunnen worden afgeweken.

De gegevens van het reisdocument, welke ingevolge het eerste tot en met het vijfde lid daarin kunnen worden opgenomen, zullen in een door de minister van Buitenlandse Zaken centraal bijgehouden register worden opgeslagen. Het register draagt gezien het bepaalde in artikel 68 een tijdelijk karakter.

Artikel 4

Uit het feit dat het reisdocument ook na uitreiking rijkseigendom blijft, vloeit voort dat degene aan wie het wordt verstrekt en op wiens naam het is gesteld slechts houder is. Het begrip houder is gedefinieerd in artikel 1, onder e. Aan het houderschap zijn een aantal verplichtingen verbonden die voortvloeien uit de bepalingen van de wet. Teneinde de houder te attenderen op deze verplichtingen zal bij uitreiking van het reisdocument aan de houder een folder met aanwijzingen worden verstrekt. Hierbij wordt gedacht aan aanwijzingen, die voortvloeien uit in de wet vastgelegde verplichtingen tot inlevering van het reisdocument. Voorts kan de houder erop worden gewezen dat bij vermissing van dit staatseigendom extra leges gevraagd kunnen worden.

Artikel 5

De in deze bepaling opgenomen inleverplicht geldt voor ieder ander dan de houder ten aanzien van Nederlandse reisdocumenten zowel in het Koninkrijk als daarbuiten. Deze inleverplicht is te beschouwen als een uitvloeisel van het eigendomsrecht van de Staat op het document. De verplichting tot inlevering kan ook ingevolge deze wet ontstaan, doordat een reisdocument vervallen is verklaard dan wel van rechtswege is vervallen. Indien de houder is overleden, verplicht het onderhavige artikel de nabestaanden het in hun bezit gekomen reisdocument in te leveren bij een ingevolge deze wet bevoegde autoriteit.

De wettelijke vertegenwoordiger, alsmede personen aan wier toezicht de handelingsonbekwame houder tijdens het reizen en het verblijf in het buitenland is toevertrouwd, vallen niet onder de werking van dit artikel, wanneer zij het reisdocument van de handelingsonbekwame voor deze bewaren. De wettelijke vertegenwoordiger, die zijn verklaring van toestemming ten aanzien van de handelingsonbekwame houder intrekt, is echter op grond van artikel 49, eerste lid, verplicht het reisdocument dat hij nog in zijn bezit heeft, in te leveren.

De onrechtmatige bezitter van een reisdocument, die dit document, nadat hij daartoe mondeling of schriftelijk is aangemaand, niet inlevert,

maakt zich schuldig aan een overtreding (zie hoofdstuk 11 van deze toelichting). De inleverplicht voor de houder is neergelegd in artikel 56.

Artikel 6

De minister van Buitenlandse Zaken zal in verband met deze bepaling aan de medewerkers van de onderneming die in het nieuwe aanvraag-, verstrekkings- en produktiesysteem voor hem de Nederlandse reisdocumenten vervaardigt, mededelen welke gegevens naar zijn mening een vertrouwelijk karakter hebben. Daarmee wordt voorkomen, dat deze medewerkers zelf moeten beoordelen of deze gegevens een vertrouwelijk karakter hebben.

Artikel 7

De rechten, die wegens de verschillende handelingen van de administratie met betrekking tot reisdocumenten zijn verschuldigd, worden ingevolge dit artikel bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld. De wettelijke basis voor een uniforme regeling van deze materie is hiermee duidelijk gegeven. Voor de uitgangspunten betreffende de financiële aspecten van reisdocumenten wordt verwezen naar de inleiding van dit hoofdstuk.

De vaststelling van de verschuldigde rechten is uitgesplitst naar de onderscheiden administratieve handelingen, die zowel door dezelfde als door verschillende autoriteiten kunnen worden verricht. Voor de burger wordt het op deze wijze mogelijk om een inzicht te krijgen in de opbouw van het door hem te betalen bedrag.

Artikel 8

De in dit artikel neergelegde bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken dient ervoor om in bijzondere situaties, wanneer het door bepaalde internationale ontwikkelingen niet mogelijk is om via de gewone diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen in een bepaald land aan personen, die daarvoor in aanmerking zouden komen, een reisdocument te verstrekken, deze en andere bevoegdheden van deze wet tijdelijk over te dragen aan autoriteiten van met het Koninkrijk bevriende mogendheden, die nog wel in het desbetreffende land functioneren.

Daarbij wordt er naar gestreefd de bepalingen van deze wet zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing te laten zijn. Het tijdelijk verlenen van deze bevoegdheden aan andere autoriteiten verdient de voorkeur boven andere oplossingen, zoals het door de autoriteiten van een bevriende mogendheid afgeven van zogenaamde beschermingspaspoorten, omdat thans een Nederlands reisdocument kan worden verstrekt volgens de Nederlandse regels, voorzover mogelijk.

Artikel 9

De zinsnede «binnen de grenzen bij deze wet bepaald» beoogt aan te geven dat iedere Nederlander recht heeft op een nationaal paspoort voorzover er geen weigeringsgronden aanwezig zijn en voorzover aan de verplichtingen in verband met de aanvraagprocedure is voldaan.

Artikel 10

Een diplomatiek paspoort kan uitsluitend door de minister van Buitenlandse Zaken worden verstrekt aan Nederlanders, die volgens verdragen en internationaal gebruik een diplomatieke status te bezitten. Het diplomatiek paspoort is een afzonderlijk document naast het nationaal paspoort.

Artikel 11

Een dienstpaspoort kan evenals een diplomatiek paspoort slechts door de minister van Buitenlandse Zaken worden verstrekt. De verstrekking van een dienstpaspoort kan op twee manieren geschieden, te weten als een afzonderlijk model paspoort en als titulair dienstpaspoort, waarbij een gewoon nationaal paspoortboekje door middel van plaatsing van een dienstpaspoortstempel voor een daarin aangegeven tijdsduur de status van dienstpaspoort verkrijgt.

Artikel 12

Dit artikel regelt het recht op een reisdocument voor vluchtelingen voor de toegelaten vluchtelingen. Dat zijn in Nederland die vluchtelingen die op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet zijn toegelaten. De thans in de Paspoortinstructie gestelde eis van «hoofdverblijf in Nederland» of duurzaam verblijf in Nederland is in verband met het Vluchtelingenverdrag 1951 (Trb. 1954, 88) vervallen. Een door Nederland opgenomen vluchteling die tijdelijk niet meer in het Koninkrijk verblijft, heeft, zolang hij niet door een ander land als vluchteling is overgenomen, recht op een Nederlands reisdocument voor vluchtelingen (zie artikel 16).

Artikelen 13 tot en met 16

Artikel 13 heeft betrekking op vluchtelingen, die niet als zodanig zijn toegelaten, doch in de praktijk wel als vluchteling worden aangemerkt, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van een reisdocument voor vluchtelingen. Het kan daarbij onder andere gaan om de partner en de minderjarige kinderen van de als zodanig toegelaten vluchteling, die in het verleden geen eigen toelating als zodanig hebben verkregen, of om in Nederland, de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba geboren kind van een vluchtelingenechtpaar. Voorwaarde voor verkrijging van het reisdocument is wel het bezit van een geldige verblijfstitel.

Artikel 14 regelt het recht van de staatloze in de zin van het Staatlozenverdrag 1954 op een reisdocument voor vreemdelingen.

Artikel 15 heeft betrekking op andere legaal in het Koninkrijk verblijvende vreemdelingen dan vluchtelingen en staatlozen genoemd in de artikelen 12, 13 en 14. Deze vreemdelingen moeten aantonen dat zij geen reisdocument van hun nationale autoriteiten, noch enig een ander land kunnen verkrijgen. Voorts is voor de verstrekking van een reisdocument onder artikel 15 nodig dat aannemelijk is dat de vreemdeling niet meer kan rekenen op diplomatieke bescherming en consulaire hulp van zijn nationale autoriteiten en het niet kunnen verkrijgen van een reisdocument niet is gebaseerd op in zijn land geldende weigerings- of beperkingsgronden. In de afweging kan worden betrokken de politieke situatie in het land waarvan de vreemdeling onderdaan is.

Artikel 16 ziet op de situatie dat een in één der landen van het Koninkrijk toegelaten vluchteling, staatloze of andere vreemdeling, tijdelijk buiten het Koninkrijk verblijft en aldaar een reisdocument nodig heeft. Voorzover zo'n vreemdeling in het bezit is van een geldige verblijfstitel en hij niet van een ander land een reisdocument kan verkrijgen, kan in bijzondere omstandigheden een reisdocument worden verstrekt, teneinde zijn recht op terugkeer naar zijn land in het Koninkrijk te kunnen uitoefenen.

Artikel 17

Naast de nooddocumenten die ingevolge het eerste lid van dit artikel kunnen worden verstrekt, bepaalt het tweede lid dat de minister van Buitenlandse Zaken ten aanzien van elke categorie van andere reisdocumenten die op grond van artikel 2, eerste lid, onder g, door hem worden

vastgesteld, tevens moet aangeven onder welke voorwaarden en aan wie deze documenten kunnen worden verstrekt. De woorden «onder overeenkomstige toepassing van deze wet» beogen aan te geven dat de verstrekking van deze reisdocumenten binnen het kader van deze wet dient te geschieden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de bepalingen terzake van de gegevens die in het reisdocument moeten worden vermeld, van de gronden tot weigering of vervallenverklaring, het van rechtswege vervallen en inhouden van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 18

Ingevolge dit artikel kan het openbaar ministerie in de onderstaande gevallen een verzoek doen tot weigering of vervallenverklaring.

Onder a

In de praktijk zal van de hier gegeven mogelijkheid om geen reisdocument te verstrekken, dan wel een reisdocument ter vervallen verklaring in te houden, gebruik kunnen worden gemaakt in die gevallen waarin besloten wordt een verdachte niet in preventieve hechtenis te plaatsen, onder de voorwaarde dat hij zich beschikbaar houdt voor de justitie. Indien niettemin het gegronde vermoeden bestaat dat de verdachte zich bij vrijlating door verblijf buiten de landsgrenzen aan vervolging zal onttrekken, zal hem bij een eventuele aanvraag een paspoort kunnen worden geweigerd, dan wel zal, indien hij reeds beschikt over een paspoort dit document kunnen worden ingehouden.

Onder b

De mogelijkheid in dit artikelonderdeel is met name bedoeld om te voorkomen dat iemand zich aan de tenuitvoerlegging van een opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van 6 maanden of meer dan wel een geldboete van tienduizend gulden of meer onttrekt. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba zal een daarmee overeenkomende geldboete worden gehanteerd.

Onder c

Bijzondere voorwaarden verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling, een voorwaardelijke terbeschikkingstelling van de regering of een voorwaardelijke gratieverlening zijn velerlei. Deze bijzondere voorwaarden kunnen bestaan uit bijvoorbeeld het betalen van een schadevergoeding aan de gelaedeerde, het ondergaan van een medische behandeling teneinde van een verslaving (drugs of drank) af te komen tot een verbod het land te verlaten. Indien het duidelijk is, dat de betrokken persoon een dergelijke voorwaarde niet naleeft, kan hem een reisdocument worden onthouden.

Artikel 19

Van dit artikel kan in Nederland gebruik worden gemaakt zowel ten aanzien van een persoon die in staat van faillissement verkeert als ten aanzien van de bestuurder van een in staat van faillissement verkerende naamloze vennootschap, besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, vereniging of stichting.

Artikel 20

Dit artikel stelt de eis dat het gegronde vermoeden moet bestaan dat betrokkene zich aan zijn militaire verplichtingen of vervangende dienstplicht zal onttrekken. Er moet sprake zijn van een militaire verplichting zoals een oproep om in werkelijke dienst te komen, een oproep tot inlijving of een oproep voor vervangende dienst. Het gegronde vermoeden zal kunnen

worden afgeleid uit gedragingen of handelingen van betrokkene, zoals bijvoorbeeld het niet voldoen aan een eerste oproep of het opzettelijk ongeoorloofd afwezig zijn.

Artikel 21

Dit artikel zal slechts kunnen worden toegepast in buitengewone omstandigheden. De minister, die op grond van een wettelijke bepaling de bevoegdheid heeft in buitengewone omstandigheden aan bepaalde personen die in dergelijke omstandigheden verplichtingen moeten vervullen, een verbod het land te verlaten, op te leggen, kan een verzoek tot weigering of vervallenverklaring doen. Verwezen zij naar de Noodwet geneeskundigen (Wet van 23 april 1971, Stb. 396) en de Noodwet arbeidsvoorziening (Wet van 23 april 1971, Stb. 448), waarin een dergelijke bevoegdheid is gegeven aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur respectievelijk de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel 22

In voorkomende gevallen kan ook de minister van Buitenlandse Zaken op grond van dit artikel een persoon opnemen in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid. Het kan daarbij gaan om de betaling van gelden als bedoeld onder b en c.

Artikel 23

De gronden tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument in dit artikel betreffen de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk dan wel van een of meerdere landen van het Koninkrijk, alsmede de openbare orde en veiligheid van de bevriende mogendheden van het Koninkrijk. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de belangen, die in Nederland behoren tot het werkterrein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die ressorteren onder respectievelijk de minister President, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Defensie. Deze kunnen op grond van dit artikel een verzoek tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument richten aan de minister van Buitenlandse Zaken. Voor wat betreft de term «veiligheid en andere gewichtige belangen» van het Koninkrijk is aansluiting gezocht bij de het voorstel van Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Kamerstukken II, 1981–1982, nr. 17363, nrs. 1 t/m 3, art. 8, tweede lid, onder a en b). Het gaat hierbij om een vermoeden dat staatsgevaarlijke, terroristische en andere subversieve activiteiten gericht tegen (een of meerdere landen van) het Koninkrijk worden verricht.

Voorzover het om de bevriende mogendheden gaat, wordt in dit artikel de openbare orde en veiligheid genoemd. Het begrip «openbare orde en veiligheid» is ruimer dan het begrip «veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk». Overwegingen van buitenlands beleid en goede buitenlandse betrekkingen vereisen dan dat een staat tracht te voorkomen dat zijn onderdanen de openbare orde (en veiligheid) van bevriende mogendheden in gevaar brengen. Derhalve zal ook de minister van Buitenlandse Zaken zelf op grond van dit artikel een persoon opnemen in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, alsmede de verstrekking van een reisdocument weigeren. Zulks kan het geval zijn wanneer de desbetreffende persoon die zich in het buitenland bevindt en dat land van de bevoegde autoriteiten niet mag verlaten, waartoe zij het Nederlandse reisdocument in beslag kunnen hebben genomen, aldaar een aanvraag indient. Het aanvragen van een ander reisdocument kan een gegrond vermoeden opleveren dat de betrokkene zich daarmee aan vervolging of nasporing zal onttrekken, hetgeen beschouwd kan worden als een

handeling gericht tegen de openbare orde en veiligheid van een met het Koninkrijk bevriende mogendheid.

Artikel 24

In dit artikel wordt niet bepaald welke instantie een verzoek tot weigering of vervallenverklaring zal kunnen doen. Aangezien de gronden in dit artikel nauw samenhangen met de in verdragen tussen het Koninkrijk en andere landen aangegane verplichtingen tot handhaving van de internationale rechtsorde op de desbetreffende terreinen, zijn de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur ingevolge artikel 26, derde lid, de autoriteiten die tot vermelding van een persoon kunnen overgaan.

In dit artikel is geen opsomming gegeven van de gedragingen welke naar Nederlands, Nederlands Antilliaans onderscheidenlijk Arubaans recht misdrijven opleveren en tot de strafbaarstelling waarvan een het Koninkrijk bindend verdrag verplicht. Voor de desbetreffende verdragen wordt verwezen naar bijlage I bij deze memorie van toelichting.

Artikel 25

Het bepaalde onder a. is in feite een verbijzondering van de algemene grond tot weigering of vervallen verklaring wegens het niet nakomen van de verplichting tot terugbetaling van door de overheid verstrekte gelden, genoemd in artikel 22, onder b. Het gaat hier om de verplichting tot terugbetaling van de door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging aan de betrokkene verstrekte geldlening of anderszins te zijnen behoefte gemaakte kosten, voor de invordering waarvan de minister van Buitenlandse Zaken de verantwoordelijke autoriteit is. In de Nederlandse Antillen en Aruba wordt in voorkomende gevallen namens de minister van Buitenlandse Zaken consulaire bijstand als hier bedoeld verstrekt door het kabinet van de Gouverneur aan Nederlandse onderdanen, die tijdelijk aldaar verblijven. Aangezien evenwel het kabinet van de Gouverneur niet beschouwd kan worden als een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging, wordt deze instelling in het onderhavige artikel apart vermeld.

Toepassing van de onderhavige bepaling houdt nauw verband met artikel 51, eerste lid, waarin het hoofd van de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging, onderscheidenlijk van het kabinet van de Gouverneur die aan de houder een geldlening heeft verstrekt of ten behoeve van de houder kosten heeft gemaakt, de bevoegdheid is toegekend het reisdocument van de betrokkene in te houden. Indien de betrokkene bij terugkomst nalatig is om de schuld te voldoen dan wel een betalingsregeling te treffen en het gegronde vermoeden bestaat, dat hij zich door verblijf buiten het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de verschuldigde gelden zal onttrekken, kan tot weigering of vervallen verklaring door de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur worden overgegaan.

Een belangrijke aanvulling op het voorgaande is het bepaalde onder b. van dit artikel. In de meeste gevallen zal het daarbij gaan om personen die meerdere keren van een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging onderscheidenlijk het kabinet van de Gouverneur in een of andere vorm financiële bijstand hebben genoten en niettemin zonder over voldoende middelen te beschikken weer op reis wensen te gaan. Indien te verwachten is dat deze personen om dezelfde redenen opnieuw een beroep op consulaire bijstand zullen doen, hetgeen een onevenredig beslag op de consulaire werkzaamheden zou leggen en tot een ongerechtvaardigde hoogte van de uitgaven zou leiden, geeft deze bepaling de mogelijkheid aan de betrokkene een reisdocument te weigeren of het ingehouden reisdocument vervallen te verklaren. Onder

consulaire bijstand wordt hier overigens niet slechts direkte financiële hulp verstaan, maar ook andere vormen van bemiddeling in al die gevallen, waarin het ontbreken van voldoende middelen om het verblijf in het buitenland alsmede de terugreis te bekostigen, bij de betrokkene de oorzaak vormde van het desbetreffende beroep op consulaire bijstand. Bij andere vormen van bemiddeling kan worden gedacht aan hotelkosten, kosten voor medische verzorging, vervoerskosten, telefoonkosten en dergelijke.

Artikel 26

Eerste lid

De autoriteiten bedoeld in de artikelen 18 tot en met 23 die een verzoek kunnen doen, moeten dit in Nederland richten aan de minister van Buitenlandse Zaken, in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba aan de Gouverneur. Bij het verzoek moeten de bezwaren die tegen een persoon bestaan en de gronden tot weigering of vervallenverklaring worden vermeld, dat wil zeggen dat gemotiveerd moet worden op welke grond van paragraaf 1 het verzoek betrekking heeft.

Tweede lid

Zodra de gronden tot weigering of vervallen verklaring zijn vervallen is de autoriteit die het verzoek als bedoeld in het eerste lid heeft gedaan, verplicht de minister van Buitenlandse Zaken respectievelijk de onderscheiden Gouverneurs daarvan in kennis stellen. De onderscheiden Gouverneurs dragen zorg, dat de aan hen gedane mededeling onverwijld ter kennis komt van de minister van Buitenlandse Zaken, opdat deze voor schrapping uit het register en daarmee uit de signaleringslijst kan zorgdragen.

Derde lid

Dit artikellid heeft betrekking op het register dat de minister van Buitenlandse Zaken bijhoudt van diegenen aan wie wegens bestaande gronden een reisdocument kan worden geweigerd of wier reisdocument kan worden vervallen verklaard. Omdat er in Nederland een centrale registratie wordt bijgehouden, zijn de onderscheiden Gouverneurs verplicht van de aan hen gedane verzoeken als bedoeld in dit artikellid die voldoen aan de voorwaarden van een van de artikelen 18 tot en met 23 onverwijld kennis te geven aan de minister van Buitenlandse Zaken, opdat deze voor opneming van de betrokken persoon in het register kan zorgdragen. Ook kunnen hierin personen worden opgenomen, wier reisdocument op grond van de artikelen 47 en 48 kan worden ingehouden, omdat dit reisdocument dan wel de daarin opgenomen bijschrijving van rechtswege is vervallen. In dit artikel is voorts vastgelegd welke gegevens in het register mogen worden vermeld. De datum van vermelding is van belang in verband met het bepaalde in het vijfde lid inzake verwijdering van een vermelding uit het register.

Vierde lid

Dit artikellid heeft betrekking op de zogenaamde signalering van personen die in het register bedoeld in het derde lid staan vermeld. Voor de tot verstrekking bevoegde autoriteiten zal een signaleringslijst worden gehanteerd. De tot inhouding bevoegde autoriteiten zullen met gebruikmaking van de hen ter beschikking staande middelen op de hoogte kunnen worden gebracht van de signalering.

Vijfde lid

Dit artikellid regelt de opschoning van het register en de signaleringslijst. Ook verwijdering uit het register en de signaleringslijst moet onverwijld worden medegedeeld aan de autoriteiten bevoegd tot verstrekking en inhouding.

Zesde lid

Op het register, bedoeld in het derde lid, zijn de bepalingen van de Wet persoonsregistraties van toepassing. Omtrent de wijze van opneming van gegevens, de mededeling van gegevens aan autoriteiten die met de uitvoering van de onderhavige wet zijn belast, de verwijdering van gegevens en de opschoning van het register geeft dit artikel specifieke bepalingen. Het reglement met betrekking tot dit register als bedoeld in artikel 19 van de Wet persoonsregistraties wordt door de minister van Buitenlandse Zaken vastgesteld. Het reglement wordt bekend gemaakt in de Nederlandse Staatscourant.

Artikel 27

Eerste lid

Dit artikellid regelt welke autoriteiten in Nederland, de Nederlandse Antillen, Aruba en in het buitenland bevoegd zijn aanvragen voor nationale paspoorten en reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen in ontvangst te nemen, alsmede minderjarigen daarin bij te schrijven.

Onder a

In Nederland is de burgemeester slechts bevoegd de hierbedoelde aanvragen in ontvangst te nemen van personen die in het persoonsregister van zijn gemeente zijn opgenomen. Zij die niet in enig gemeentelijk persoonsregister zijn opgenomen – voornamelijk personen zonder vaste woon-of verblijfplaats dan wel Nederlanders, die in het buitenland woonachtig zijn en in Nederland hun Nederlands paspoort kwijtraken of wegens het verlopen van de geldigheidsduur een nieuw paspoort willen ontvangen – zullen hun aanvraag moeten richten aan de minister van Buitenlandse Zaken. (zie, onder d)

Onder b

In de Nederlandse Antillen en Aruba kan de Gouverneur na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken ook andere autoriteiten aanwijzen, die de bevoegdheid hebben de hierbedoelde aanvragen in ontvangst te nemen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de gezaghebber en het hoofd van het bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister. Hun bevoegdheid strekt zich evenwel niet verder uit dan tot personen, die in het persoonsregister van het desbetreffende eilandgebied onderscheidenlijk van Aruba zijn ingeschreven.

Onder c

In het buitenland zijn de hoofden van de daartoe door de minister van Buitenlandse Zaken aangewezen diplomatieke of consulaire posten namens hem bevoegd aanvragen voor de in dit artikel genoemde reisdocumenten in ontvangst te nemen. Dit behoort tot de reguliere consulaire bijstand in het buitenland aan onderdanen van het Koninkrijk. Veelal zal het gaan om onderdanen die tijdelijk dan wel meer permanent in het buitenland verblijven, bij wie de geldigheid van hun reisdocument is verstreken of die hun reisdocument ten gevolge van verlies of diefstal zijn kwijtgeraakt.

Onder d

De minister van Buitenlandse Zaken is in bijzondere door hem te bepalen gevallen bevoegd aanvragen voor de hierbedoelde reisdocumenten in ontvangst te nemen. Primair zijn de autoriteiten genoemd onder a tot en met c bevoegd, maar er kunnen omstandigheden zijn, bijvoorbeeld noodsituaties, waarbij grote haast geboden is en waarin het reisdocument rechtstreeks bij de minister van Buitenlandse Zaken kan worden aangevraagd.

Tweede lid

Diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten kunnen uitsluitend bij de minister van Buitenlandse Zaken worden aangevraagd.

Derde lid

Ten aanzien van het nooddocument en van elk op grond van artikel 2, eerste lid, onder g vastgesteld reisdocument kan de minister van Buitenlandse Zaken bepalen, welke autoriteit bevoegd is de aanvraag daarvoor in ontvangst te nemen. Zo kan bepaald worden, dat aanvragen voor nooddocumenten kunnen worden ingediend bij de hoofden van diplomatieke en consulaire posten, bij commandanten van de daartoe aangewezen brigades van de Koninklijke Marechaussee, bij de onderscheiden Gouverneurs of bij de minister van Buitenlandse Zaken zelf.

Vierde lid

Ingevolge deze bepaling zijn de in het eerste lid bedoelde autoriteiten tevens bevoegd tot het bijschrijven van kinderen in het reisdocument van de houder, mits aan de daartoe gestelde voorwaarden wordt voldaan.

Artikel 28

De aanvraag is de eerste stap in de procedure tot verstrekking van een reisdocument. Voor wat betreft de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend, bevat dit artikel geen vormvoorschriften voor de burger, maar wel voor de bevoegde autoriteit, die er voor moet zorgdragen dat de aanvraag op schrift wordt gesteld. Aangezien het van belang is dat de aanvraag op uniforme wijze op schrift wordt gesteld, is er voor gekozen de minister van Buitenlandse Zaken de bevoegdheid te geven daartoe nadere regels te stellen. Deze regels zullen betrekking hebben op de vorm en de inhoud van de aanvraagformulieren, zulks in verband met de gegevens die het reisdocument ingevolge artikel 3 moet vermelden. Voorts zullen deze regels betrekking hebben op de wijze waarop de gegevens moeten worden ingevuld na controle op hun juistheid, de toestemming van de wettelijke vertegenwoordigers bij handelingsonbekwamen (artikel 35 en 38), de eisen waaraan de pasfoto moet voldoen, en dergelijke.

Ingevolge het tweede lid wordt een aanvraag slechts in behandeling genomen als is voldaan aan het bepaalde in dit hoofdstuk. Uitgangspunt hierbij is geweest dat van de aanvrager de benodigde medewerking mag worden verwacht bij de aanvraagprocedure. Het niet of onvoldoende verlenen van medewerking kan ertoe leiden dat de autoriteiten niet goed kunnen beoordelen of op verantwoorde wijze tot verstrekking van een reisdocument kan worden overgegaan. Indien de aanvraag niet in behandeling wordt genomen omdat niet aan de vereisten in dit hoofdstuk is voldaan, wordt de aanvrager daarvan in kennis gesteld. Op deze wijze wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld alsnog aan de vereisten te voldoen.

Artikel 29

Het bepaalde in dit artikel geldt niet slechts het verkrijgen van zekerheid omtrent de aanvrager van een reisdocument doch ook met betrekking tot de minderjarige wiens bijschrijving wordt verzocht.

Ingevolge het tweede lid zullen door de minister van Buitenlandse Zaken nadere regels worden gesteld voor de wijze waarop de nodige zekerheid omtrent de geldigheid van de verblijfstitel kan worden verkregen. Deze regels zullen voornamelijk betrekking hebben op de navraag bij de vreemdelingenpolitie dan wel de minister van Justitie.

Artikelen 30 en 31

Deze artikelen zijn een uitvloeisel van het houderschap. Niet meer geldige Nederlandse reisdocumenten, zullen in verband met het eigendomsrecht van de staat moeten worden ingeleverd. Voorts hebben deze artikelen tot doel het bezit van meerdere Nederlandse reisdocumenten te voorkomen.

Artikel 31 opent de mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen het bezit van meerdere Nederlandse paspoorten toe te staan. Deze bijzondere situatie maakt het gewenst, dat eerst de minister van Buitenlandse Zaken wordt gehoord alvorens tot behandeling van de aanvraag kan worden overgegaan. Opgemerkt zij, dat het bezit van meerdere Nederlandse reisdocumenten, anders dan Nederlandse nationale paspoorten, bijvoorbeeld reisdocumenten voor vluchtelingen of vreemdelingen, nimmer mogelijk is.

Artikelen 32 en 33

Voor de toelichting bij deze artikelen moge worden verwezen naar paragraaf 5.1.

Artikel 34

Het achterwege blijven van betaling van de verschuldigde bedragen zal ertoe leiden, dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen.

Artikel 35

De formulering van dit artikel is zodanig gekozen dat de aanvraag zowel door de minderjarige zelf als door diens wettelijk vertegenwoordiger dan wel de Raad voor de Kinderbescherming onderscheidenlijk de Voogdijraad kan worden ingediend. Een verklaring van toestemming van beide ouders is vereist.

Artikel 36

In dit artikel is een bijzondere voorziening getroffen voor minderjarigen die in werkelijke militaire dienst zijn en ten behoeve van de dienst tijdelijk in het buitenland moeten verblijven. Een reisdocument wordt verstrekt indien de daartoe aangewezen militaire autoriteit verklaart, dat in het belang van de dienst een reisdocument is vereist. De aangewezen militaire autoriteit zal veelal degene zijn onder wiens bevel de minderjarige is geplaatst. Het spreekt voor zich, dat toepassing van dit artikel slechts plaats kan vinden in het geval de minderjarige nog niet over een eigen geldig paspoort beschikt.

Artikel 37

Dit artikel ziet specifiek op aanvragen door of ten behoeve van onder toezicht gestelde minderjarigen. Deze hebben in Nederland een verklaring van toestemming nodig van de op de voet van artikel 935 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevoegde kinderrechter, in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba van de rechter in eerste aanleg.

Artikel 38

Ingevolge het tweede lid kan de vereiste verklaring van toestemming van de curator, indien deze weigert, in Nederland worden vervangen door een verklaring van de kantonrechter, in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba door de rechter in eerste aanleg.

Artikel 39

In dit artikel wordt bepaald dat de procedure bij de bevoegde rechter ter verlening van een vervangende verklaring van toestemming een verzoekschriftenprocedure is, waarop in Nederland titel XII van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is. Het tweede tot en met vierde lid wijzen de bevoegde rechter in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba aan. Het vijfde lid draagt de rechter op een verzoek om een vervangende verklaring van toestemming zo snel mogelijk te behandelen. In dit verband moge worden verwezen naar artikel 49, tweede lid, in geval van intrekking van de verklaring van toestemming. Het zesde lid bepaalt uitdrukkelijk, dat voor de toepassing van deze wet, de handelingsonbekwamen mede als aanvragers worden beschouwd, dat wil zeggen ook als zij niet zelf de aanvraag hebben ingediend. De bepaling is met name van belang in verband met de aanvraagprocedure en de daarbij verlangde medewerking van de aanvrager. In het zevende lid wordt de minderjarige van zestien jaar en ouder en de onder curatele gestelde, die zelf om een vervangende verklaring van toestemming verzoeken, bekwaam gemaakt om in rechte op te treden en tegen een uitspraak beroep in te stellen.

Artikel 40

Aangezien de in artikel 39 beschreven procedurele mogelijkheden om een vervangende verklaring van toestemming te verkrijgen van een rechter in het Koninkrijk bij verblijf buiten het Koninkrijk aanzienlijk moeilijker en minder spoedig zijn te realiseren, geeft deze bepaling de ingevolge deze wet daartoe bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om in bijzondere gevallen, vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak of beschikking ter zake, een reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, te verstrekken. Op deze wijze kan worden voorkomen, dat het recht van de betrokken persoon om het land te verlaten en daarnaar terug te keren, waarvoor in de praktijk het bezit van een reisdocument noodzakelijk is, op procedurele gronden zou worden beperkt. Vanzelfsprekend zal niet lichtvaardig tot de verstrekking van een reisdocument als hierbedoeld worden overgegaan.

Artikel 41

Deze bepaling kent de bevoegdheid tot verstrekking van de met name genoemde reisdocumenten toe aan de verschillende in het artikel vermelde autoriteiten. Daarnaast wordt aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur de bevoegdheid toegekend, om in bijzondere door hem te bepalen gevallen andere autoriteiten aan te wijzen, die eveneens bevoegd zijn de desbetreffende reisdocumenten te verstrekken. Bij de aanwijzing van autoriteiten door de Gouverneur dient deze vooraf overleg te voeren met de minister van Buitenlandse Zaken. In dat overleg kan aan de orde worden gesteld welke autoriteiten voor aanwijzing in aanmerking komen, alsmede op welke wijze bevoegdheden worden overgedragen. Daarbij zal een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang dat de koninkrijksregering hecht aan de uniformiteit van het Nederlandse reisdocument en de procedures inzake de aanvraag, verstrekking en uitreiking daarvan enerzijds en de eigen situatie van de Nederlandse Antillen en Aruba, welke wezenlijk kan verschillen van die in Nederland anderzijds.

Eerste lid

In het eerste lid onder a wordt de minister van Buitenlandse Zaken en de door hem daartoe aangewezen autoriteiten de bevoegdheid toegekend om nationale paspoorten te verstrekken. De omvang van zijn bevoegdheid

is niet algemeen, doch wordt beperkt door de aan de Gouverneur toegekende bevoegdheid onder b. Deze kan zijn bevoegdheid echter slechts in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk in Aruba uitoefenen. Door de gekozen formulering bij het omschrijven van de bevoegdheid is beoogd buiten twijfel te stellen, dat verstrekking van nationale paspoorten aan Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders buiten het Koninkrijk en in Nederland door de minister van Buitenlandse Zaken en de door hem daartoe aangewezen autoriteiten kan geschieden.

In het eerste lid onder b wordt de Gouverneur op de Nederlandse Antillen en op Aruba bevoegd verklaard tot het verstrekken van nationale paspoorten. Deze zal dergelijke documenten ingevolge deze bepaling uitsluitend kunnen verstrekken aan personen die in het persoonsregister van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen of van Aruba zijn opgenomen en aldaar hun aanvraag hebben ingediend. Daarnaast kan hij ook aan Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk die bij hem een aanvraag hebben ingediend een nationaal paspoort verstrekken, maar dat gebeurt dan in zijn hoedanigheid van daartoe ingevolge het bepaalde onder a door de minister van Buitenlandse Zaken daartoe aangewezen autoriteit, voor wie hij in dat geval een consulaire functie uitoefent. De Gouverneur kan na overleg met de minister van Buitenlandse Zaken andere autoriteiten aanwijzen, die bevoegd zullen zijn tot het verstrekken van nationale paspoorten. Hierbij wordt met name gedacht aan de gezaghebber en het hoofd van het Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister.

Tweede lid

Ingevolge het tweede lid onder a is de minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde autoriteit inzake de verstrekking van de hier bedoelde reisdocumenten aan personen ten aanzien van wie in Nederland is vastgesteld dat aan de daar geldende voorwaarden ingevolge de artikelen 12 tot en met 16 is voldaan. Op de Nederlandse Antillen en Aruba, die als landen binnen het koninkrijksverband hun eigen regelingen betreffende toelating en uitzetting hebben, wordt de bevoegdheid tot het verstrekken van reisdocumenten voor vluchtelingen en voor vreemdelingen toegekend aan de Gouverneur, indien het personen betreft ten aanzien van wie in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba is vastgesteld dat aan de daar geldende voorwaarden ingevolge de artikelen 12 tot en met 16 is voldaan. De hier bedoelde bevoegdheid is uitsluitend aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur toegekend, zodat hij deze niet kan overdragen aan andere door hem daartoe aan te wijzen autoriteiten. Indien ingevolge het bepaalde in artikel 16 verstrekking van een reisdocument voor vluchtelingen of voor vreemdelingen aan een tijdelijk buiten een der landen van het Koninkrijk verblijvende persoon dient te geschieden, is ook in dat geval de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur bevoegd en niet uitsluitend de eerstgenoemde zoals bij aanvragen voor nationale paspoorten van tijdelijk buiten de Nederlandse Antillen en Aruba verblijvende Nederlanders, die in het persoonsregister aldaar zijn ingeschreven. Het verschil in positie tussen personen die het nederlanderschap bezitten, hetgeen een aangelegenheid van het Koninkrijk betreft en die van vluchtelingen en vreemdelingen wier toelating landelijk is geregeld, komt hierin tot uiting.

Derde lid

Het derde lid kent de bevoegdheid tot het verstrekken van een diplomatiek paspoort of een dienstpaspoort, uitsluitend toe aan de minister van Buitenlandse Zaken, die derhalve niet tot overdracht daarvan aan andere autoriteiten kan overgaan.

Vierde lid

Met betrekking tot de verstrekking van nooddocumenten kan behalve aan de minister zelf hier gedacht worden aan ambtenaren van de grensbewaking en daartoe aangewezen diplomatieke en consulaire ambtenaren.

Aangezien de minister van Buitenlandse Zaken ingevolge artikel 2, eerste lid, onder g, zelf andere reisdocumenten mag vaststellen en daarbij kan bepalen aan wie en onder welke voorwaarden deze reisdocumenten kunnen worden verstrekt, ligt het voor de hand, dat hij ook zelf kan beslissen wie tot verstrekking bevoegd zal zijn.

Artikel 42

Als de dag van de aanvraag, genoemd in het eerste lid, wordt beschouwd de dag, waarop de aanvraag door de bevoegde autoriteit op schrift is gesteld en door de aanvrager is ondertekend. In het tweede lid is voorzien in de mogelijkheid de termijn voor de verstrekking van het aangevraagde reisdocument met hoogstens een maand te verlengen. Het kan immers voorkomen, bijvoorbeeld wanneer veel gegevens moeten worden nagetrokken, dat de termijn van een maand niet voldoende is om de aanvraag af te handelen en tot verstrekking over te gaan. In de wetstekst is duidelijk tot uitdrukking gebracht, dat verlenging van de termijn geen automatisme is, maar slechts in bijzondere gevallen kan plaatsvinden. Bovendien moet de aanvrager in ieder geval voor de afloop van de eerste termijn op de hoogte worden gebracht van de vertraging in de afhandeling van zijn aanvraag. Het artikel sluit niet uit, dat indien de aanvrager in de loop van deze periode alsnog wordt opgenomen in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, vanwege het bestaan van gronden tot weigering of vervallen verklaring, zulks tot weigering van de verstrekking van het aangevraagde reisdocument kan leiden.

Artikel 43

Het eerste lid brengt een logische koppeling aan tussen het in ontvangst nemen van de aanvraag en de uitreiking van het verstrekte reisdocument. In de meeste gevallen zullen beide handelingen door dezelfde autoriteit kunnen geschieden. De bepaling laat evenwel de mogelijkheid open, dat in bijzondere gevallen de uitreiking plaatsvindt door een andere autoriteit. Daarbij valt te denken aan uitreiking door de verstrekkende autoriteit zelf nadat de aanvraag aan hem is doorgestuurd of aan uitreiking door de burgemeester van een gemeente waarheen de aanvrager inmiddels verhuisd is.

De tot uitreiking bevoegde autoriteit is tevens bevoegd tot het vermelden in het reisdocument van een wijziging van de woonplaats in het paspoortboekje dat daartoe – in tegenstelling tot de paspoortkaart – de ruimte biedt.

Ingevolge het tweede lid heeft de administratie de plicht om in het Koninkrijk uiterlijk binnen twee weken en buiten het Koninkrijk uiterlijk binnen vier weken na de verstrekking tot uitreiking van het reisdocument over te gaan. In bijzondere gevallen kan de minister van Buitenlandse Zaken bepalen, dat de termijnen, genoemd in het tweede lid, met ten hoogste veertien dagen worden verlengd. Een dergelijke omstandigheid zou kunnen zijn, dat er storingen optreden in de apparatuur waarmee de reisdocumenten worden vervaardigd.

Uitreiking vindt niet plaats, indien de aanvrager die nog in het bezit is van het eerder uitgereikte reisdocument dat hij ingevolge het bepaalde in artikel 33, tweede lid, mocht houden in de periode tussen het moment van de aanvraag en het moment van de uitreiking, weigert dit reisdocument in te leveren. Het reisdocument wordt evenmin uitgereikt, indien de betrokken aanvrager in de tussentijd wordt vermeld in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, vanwege het bestaan van gronden tot weigering of vervallen verklaring.

Indien het reisdocument niet binnen zes maanden nadat het voor uitreiking beschikbaar is gesteld door de aanvrager in ontvangst is genomen, wordt het door de daartoe bevoegde autoriteit definitief aan

het verkeer onttrokken. Deze bepaling moet voorkomen, dat de autoriteiten te hoge kosten zouden maken voor opslag en administratie van niet afgehaalde reisdocumenten. Na zes maanden zal de aanvrager opnieuw een aanvraag moeten indienen en wederom de daarvoor geldende rechten dienen te voldoen.

Artikelen 44 tot en met 46

De procedure met betrekking tot weigering of vervallen verklaring van reisdocumenten is uitvoerig beschreven in het algemene deel van deze toelichting. De bevoegdheid tot weigering of vervallenverklaring komt ingevolge artikel 44, eerste lid, toe aan de autoriteiten, die ingevolge artikel 41 bevoegd zijn tot verstrekking daarvan. Weigering of vervallenverklaring van een reisdocument kan slechts geschieden op de gronden genoemd in paragraaf 1 van hoofdstuk III.

Het tweede lid van artikel 45 maakt de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit duidelijk, doordat het bepaalt dat deze, van oordeel zijnde dat de aanvrager of de houder onevenredig zou worden benadeeld, na overleg met de autoriteit bij wie bezwaren bestaan, kan besluiten tot een afwijkende beschikking ten gunste van de betrokkene.

Het tweede en het derde lid van artikel 46 geven een uitwerking van het recht op terugkeer van Nederlanders, alsmede van vreemdelingen aan wie op grond van de artikelen 12 tot en met 16 een Nederlands reisdocument is verstrekt, voorzover zij nog beschikken over een geldige titel tot verblijf in een der landen van het Koninkrijk. In het geval zij zich naar het Koninkrijk wensen te begeven en de verstrekking van het aangevraagde reisdocument moet worden geweigerd, dan wel het ingehouden reisdocument moet worden vervallen verklaard, kan hen een reisdocument worden verstrekt als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, met een zodanige tijdelijke en territoriale geldigheid als vereist is voor een rechtstreekse reis naar het land van de betrokkene in het Koninkrijk. Een overeenkomstige regeling is te vinden in het tweede en derde lid van artikel 53, indien buiten het Koninkrijk het reisdocument wordt ingehouden wegens opneming van de betrokken houder in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, in verband met het bestaan van gronden tot vervallen verklaring van het reisdocument van de betrokken houder. De verstrekking van het hier bedoelde reisdocument kan worden geweigerd indien bij de minister van Buitenlandse Zaken het gegrond vermoeden bestaat, dat de betrokken persoon die zich in het betreffende land ter beschikking van de justitie moet houden met behulp van dit reisdocument zal trachten dat land te verlaten en daarmee een handeling zal plegen, gericht tegen de openbare orde en veiligheid van de met het Koninkrijk bevriende mogendheid.

Artikel 47

Het eerste lid van de onderhavige bepaling geeft een opsomming van de verschillende gevallen, waarin een reisdocument van rechtswege zijn geldigheid verliest. Op een en ander is reeds ingegaan bij de algemene toelichting op hoofdstuk VII. Een van rechtswege vervallen reisdocument dient ingevolge artikel 56 door de houder en ingevolge artikel 5 door ieder andere bezitter zo spoedig mogelijk te worden ingeleverd bij een tot inhouding bevoegde autoriteit. Voor alle duidelijkheid moge worden opgemerkt, dat het in dit artikellid geregelde verval van rechtswege slechts het desbetreffende reisdocument omvat. Het is altijd nog mogelijk, dat de houder aanspraak kan maken op een ander reisdocument.

Voor de omstandigheden, die tot verlies van het nederlanderschap kunnen leiden, kan worden verwezen naar de artikelen 14 tot en met 16 van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Wijziging van de geboortedatum

kan nodig zijn, omdat deze aanvankelijk niet precies bekend was en derhalve een voorlopige geboortedatum is vermeld. Ook kan het gebeuren, dat bij de inschrijving een fout is gemaakt of de aanvankelijk opgegeven datum bij nader onderzoek niet blijkt te kloppen. Wijziging kan plaatsvinden op verzoek van belanghebbende of op vordering van het openbaar ministerie en worden gelast door de rechtbank, binnen welker rechtsgebied de akte in de registers van de burgerlijke stand is of had moeten zijn opgenomen. Omdat de geboortedatum essentieel is voor de identificatie van de houder en bovendien van belang in verband met het toestemmingsvereiste van de ouders bij eventuele minderjarigheid van de aanvrager, is onder e. bepaald, dat wijziging van de geboortedatum van de houder leidt tot het van rechtswege vervallen van diens document. Indien de wijziging de houder niet kan worden verweten, kan gratis verstrekking van een nieuw reisdocument plaatsvinden. Dit zal nader worden geregeld in de algemene maatregel van rijksbestuur, bedoeld in artikel 7. In het tweede lid zijn de omstandigheden vermeld, die kunnen leiden tot het van rechtswege vervallen van de in een reisdocument voorkomende bijschrijving.

Het derde lid van dit artikel regelt de vermelding van de houder van een van rechtswege vervallen reisdocument of van een reisdocument waarin de bijschrijving van rechtswege is vervallen in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, en de daaruit voortvloeiende mededeling aan de daartoe bevoegde autoriteiten tot inhouding van het document. Uit een oogpunt van doelmatigheid is hier aansluiting gezocht bij de registratie van personen, wier reisdocument kan worden geweigerd of vervallen verklaard op de gronden, genoemd in hoofdstuk III. De vermelding op grond van de onderhavige bepaling dient daarvan echter wel te worden onderscheiden. Het gaat hier slechts om het inhouden van een reisdocument, waarop de houder om overigens respectabele redenen geen aanspraak meer kan doen gelden en dat derhalve van rechtswege is vervallen, dan wel waarin uitsluitend de bijschrijving ongedaan gemaakt behoeft te worden. Vermelding in het register vindt niet plaats in twee gevallen. Indien de geldigheidsduur van het reisdocument is verstreken, zal de tot inhouding bevoegde autoriteit dit zelf kunnen constateren en tot inhouding overgaan. Met betrekking tot reisdocumenten van overleden houders kan worden opgemerkt, dat naast de erfgenamen elke andere bezitter ingevolge artikel 5 tot inlevering daarvan verplicht is. Het registreren van deze documenten zou evenwel ondoenlijk zijn.

Uit het vierde lid van dit artikel blijkt het verschil tussen de vermelding op grond van het vorige lid en die op grond van het bepaalde in artikel 26, derde lid. De verwijdering uit het register vindt immers niet plaats om de redenen, genoemd in het vijfde lid van artikel 26, maar zodra het reisdocument door de minister van Buitenlandse Zaken respectievelijk de Gouverneur is ontvangen, al dan niet na inhouding. Een en ander vloeit voort uit het eigendomsrecht van de Staat op reisdocumenten, dat door de minister wordt uitgeoefend. Zodra het document weer in zijn bezit is, bestaat er geen reden meer om de houder nog langer in het register te vermelden.

Artikelen 48 tot en met 50

In tegenstelling tot de regeling in de Paspoortinstructie, waarin het komen te ontbreken van de vereiste toestemming een grond opleverde voor intrekking van het reisdocument, tenzij de minister van Buitenlandse Zaken in de bijzondere omstandigheden van het geval voldoende aanleiding zag om ten gunste van de houder van de bepalingen af te wijken, is hier gekozen voor het (op termijn) van rechtswege vervallen van het reisdocument, waarbij voor de bestuurlijke autoriteiten geen beslissende rol meer is weggelegd. Het besluit tot het verlenen van een vervangende verklaring van toestemming is thans geheel in de handen van de rechterlijke macht

gelegd, die daartoe meer geroepen kan worden geacht. De rechterlijke uitspraak wordt gezien als een vaststaand feit, dat al dan niet tot het van rechtswege ongeldig worden van het reisdocument leidt.

In het eerste lid van artikel 47 is de verplichting neergelegd, dat degene die de eerder verleende verklaring van toestemming intrekt, hiervan schriftelijk kennis moet geven aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidelijk de Gouverneur. Dit geldt dus zowel voor een of beide ouders van de minderjarige, de voogd, de Raad voor de Kinderbescherming onderscheidenlijk de Voogdijraad, de curator als voor de rechter, onder wiens toezicht de minderjarige is gesteld. Deze kennisgeving dient ertoe om de minister van Buitenlandse Zaken respectievelijk de Gouverneur in staat te stellen de houder op de hoogte te brengen van de intrekking van de toestemming, hem de mogelijkheden mede te delen om het van rechtswege vervallen van het reisdocument te voorkomen, hem te wijzen op de verplichting het reisdocument in te leveren en er voor zorg te dragen dat wordt overgegaan tot registratie van de houder in het register, bedoeld in artikel 26, derde lid. Het onderhavige artikel noemt in het tweede lid naast de houder ook diens wettelijke vertegenwoordiger, omdat deze regeling ook geldt in de situatie, waarbij de verklaring van toestemming is ingetrokken door één van de ouders van de minderjarige. De andere ouder kan in dat geval verzoeken om een vervangende verklaring van toestemming (artikel 35, tweede lid).

In het tweede lid onder a, wordt de houder of diens wettelijke vertegenwoordiger een periode van een maand gegund om gebruik te maken van de mogelijkheid een vervangende verklaring van toestemming te bemachtigen. Teneinde aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur de nodige zekerheid te verschaffen, dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, dient een en ander schriftelijk aan deze autoriteit te worden medegedeeld.

Het tweede lid onder b, bepaalt dat het reisdocument alsnog van rechtswege vervalt, indien het verzoek tot het verkrijgen van een vervangende verklaring van toestemming wordt ingetrokken. Hetzelfde gebeurt, indien de bevoegde rechter afwijzend beslist op een dergelijk verzoek en tegen zijn uitspraak geen rechtsmiddelen meer openstaan.

In het tweede lid onder c, is voor de intrekking van de verklaring van toestemming door de rechter onder wiens toezicht de minderjarige is gesteld een afwijkende regeling getroffen, omdat het verkrijgen van een vervangende verklaring van toestemming hier niet mogelijk is. De minderjarige zal de beslissing van de desbetreffende rechter juridisch kunnen aanvechten. Lukt het hem niet de beschikking ongedaan te maken dan vervalt het reisdocument alsnog van rechtswege.

Artikel 49, eerste lid, bevat de inleverplicht voor de houder of diens wettelijke vertegenwoordiger (ouders, voogd of curator). Uit doelmatigheidsoverwegingen is ervoor gekozen de inlevering, inhouding en vermelding van de houder in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid, op gelijke wijze te laten plaatsvinden als in het geval er gronden tot weigering of vervallen verklaring zijn. Van de vermelding in het register doet de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur mededeling aan de autoriteiten, die bevoegd zijn een reisdocument in te houden.

Artikel 50 regelt de teruggave van het ingeleverde of ingehouden reisdocument aan de houder. Het tweede lid houdt rekening met het feit, dat het reisdocument buiten de schuld van de houder niet kan worden ingeleverd of ingehouden (bijvoorbeeld omdat ouders, voogd of curator het weigeren af te staan). Heeft de houder een vervangende verklaring van toestemming kunnen bemachtigen dan wordt hem op zijn aanvraag een nieuw document verstrekt. Het oude reisdocument vervalt op dat moment van rechtswege, welke regeling vergelijkbaar is met die bij vermissing van een reisdocument.

Het derde lid geeft in afwijking van het bepaalde in artikel 26, vijfde lid, een regeling voor de verwijdering van een vermelding van de houder uit het register, waaruit het bijzonder karakter van deze vermelding blijkt. Het gaat hier slechts om gebruikmaking van het bestaande register teneinde het reisdocument dat van rechtswege kan of is vervallen, te kunnen inhouden. Zodra het document aan de houder is teruggegeven of een nieuw reisdocument is verstrekt en het eerder uitgereikte reisdocument is ontvangen, dient de vermelding te worden verwijderd.

Artikelen 51 tot en met 54

Voor hetgeen omtrent de inhouding van reisdocumenten is opgemerkt, moge worden verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 55

Het onderhavige artikel regelt welke autoriteiten tot inhouding van reisdocumenten bevoegd zijn. Dit zijn in de eerste plaats de autoriteiten, die ingevolge artikel 27 bevoegd zijn een aanvraag voor reisdocumenten in ontvangst te nemen. Elk van deze autoriteiten is bevoegd tot inhouding van elk type reisdocument, indien daar op grond van de wettelijke bepalingen aanleiding toe bestaat. Daaronder vallen dus ook die reisdocumenten, welke door de inhoudende autoriteit zelf niet uitgereikt mogen worden of waarvoor bij de desbetreffende autoriteit zelfs geen aanvraag kan worden ingediend. De reden van deze ruime bevoegdheid, die ook geldt voor de toekenning van de inhoudingsbevoegdheid aan de autoriteiten genoemd onder b, is te bewerkstelligen, dat op zoveel mogelijk plaatsen reisdocumenten die (vermoedelijk) ten onrechte in het bezit van de houder zijn, ter beschikking komen van de autoriteiten die bevoegd zijn een reisdocument vervallen te verklaren of definitief aan het verkeer te onttrekken, zonder dat gebruik hoeft te worden gemaakt van dwangmiddelen ter invordering van deze documenten. Dezelfde argumenten liggen ten grondslag aan de artikelen 5 en 56, bepalende dat inlevering van reisdocumenten kan plaatsvinden bij elke tot inhouding bevoegde autoriteit.

Teneinde de rechtszekerheid voor de houder te waarborgen, is steeds voorzien in doorzending van het ingehouden reisdocument naar de tot beslissing bevoegde autoriteit, zodat het voor de houder duidelijk is bij wie hij in beroep kan gaan. Artikel 52 biedt aan het openbaar ministerie en de rechter-commissaris in het faillissement van de houder de mogelijkheid om de beslissing tot doorzending of teruggave van het reisdocument uiterlijk veertien dagen uit te stellen. Voor een en ander moge worden verwezen naar paragraaf 9.1. van deze toelichting.

In onderdeel b worden nog enkele andere autoriteiten bevoegd verklaard tot inhouding van reisdocumenten. Voor de beantwoording van de vraag welke ambtenaren met de grensbewaking zijn belast, moge worden verwezen naar artikel 3 Vreemdelingenwet, in samenhang met artikel 20 Vreemdelingenbesluit. Hierin is ook te vinden welke autoriteiten belast zijn met het toezicht op vreemdelingen. De bevoegdheid tot inhouding van het reisdocument van een failliete houder is slechts gegeven aan de rechter-commissaris in het faillisement van de betrokkene. De toekenning van deze bevoegdheid vindt zijn grond in het gegeven, dat de rechter-commissaris ingevolge de Faillissementswet bevoegd is aan de houder beperkingen in zijn bewegingsvrijheid op te leggen, hetgeen geleid heeft tot opneming van de in artikel 19 neergelegde grond tot weigering of vervallen verklaring. Het zou in dit verband een onnodige verzwaring van de taak van de betrokken instantie betekenen, indien de rechter-commissaris de mogelijkheid zou worden onthouden om het reisdocument, dat hij in de boedel van de failliet aantreft, zelf in te houden. Hij is vervolgens wel verplicht van deze inhouding mededeling te

doen aan de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de Gouverneur en deze autoriteit te verzoeken om opneming van de betrokken persoon in het register als bedoeld in artikel 26, derde lid. Uiterlijk binnen veertien dagen moet hij het reisdocument doorzenden of aan de betrokkene teruggeven. De bestaande praktijk van inhouding van het reisdocument van de gefailleerde door de faillissementscurator, die het voor kortere of langere tijd onder zijn beheer hield, zonder dat hiervoor een aanwijsbare wettelijke basis stond, zal met deze regeling in het onderhavige wetsvoorstel niet langer meer te verenigen zijn.

Artikel 56

Teneinde de naleving van dit voorschrift te vergemakkelijken, is het mogelijk gemaakt om bij elke tot inhouding bevoegde autoriteit het van rechtswege vervallen reisdocument, dan wel het reisdocument waarin de bijschrijving van rechtswege is vervallen, in te leveren. Een overeenkomstige regeling bestaat met betrekking tot de inleverplicht van anderen dan de houder, zoals neergelegd in artikel 5.

Behalve de inleverplicht die rechtstreeks uit de wettelijke bepalingen voortvloeit, bestaat deze plicht ingevolge dit artikel ook indien de tot inhouding bevoegde autoriteit om inlevering van het reisdocument verzoekt ter inhouding als bedoeld in de artikelen 49, 51, 52, 53 en 54. Dit verzoek kan mondeling of schriftelijk worden gedaan.

Artikel 57

Het definitief aan het verkeer onttrekken van een ingehouden reisdocument is een dusdanige definitieve beslissing, dat in beginsel slechts de minister van Buitenlandse Zaken hiertoe bevoegd is verklaard. De wetstekst biedt evenwel de mogelijkheid, dat door hem andere autoriteiten worden aangewezen, die eveneens deze bevoegdheid mogen uitoefenen. Hierbij kan met name gedacht worden aan de Gouverneur.

Artikelen 58–61

Hiervoor moge worden verwezen naar paragraaf 10 (Toezicht) van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikelen 62–65

Hiervoor moge worden verwezen naar paragraaf 11 (Strafbepalingen) van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 66

Hiervoor moge worden verwezen naar paragraaf 12 (Administratieve rechtsbescherming) van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikelen 67–71

Hiervoor moge worden verwezen naar paragraaf 13 (Overgangs- en slotbepalingen) van het algemeen deel van deze toelichting.

Gegeven, 15 december 1987

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. Y. W. de Graaff-Nauta

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

Bijlage bij artikel 24, onder a.

Zeeroverij

– Verdrag inzake de volle zee; Genève, 29 april 1958 (Trb. 1959, 124). Goedgek. Rijkswet 7 juli 1965 (Stb. 343), in werk. 20 maart 1966 (Koninkrijk).

Vliegtuigkaping

– Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen; 's-Gravenhage, 16 dec. 1970 (Trb. 1971, 50). Goedgek. Rijkswet 10 mei 1973 (Stb. 227). In werk. 26 sept. 1973 (Ned.) 11 juli 1974 (N-A).

– Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart; Montreal, 23 sept. 1971 (Trb. 1971, 218). Goedgek. Rijkswet 10 mei 1973 (Stb. 226). In werk. zie vorige verdrag.

– Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen; Tokio, 14 sept. 1963 (Trb. 1964, 115). Goedgek. Rijkswet 16 mei 1969 (Stb. 223). In werk. 12 febr. 1970 (Ned.) 2 sept. 1974 (N-A).

Gijzeling en terrorisme

– Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme; Straatsburg, 27 jan. 1977 (Trb. 1977, 63). Goedgek. Rijkswet 27 feb. 1985 (Stb. 116). In werk.

– Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen; Dublin, 4 dec. 1979 (Trb. 1980, 14). Goedgek. als boven.

– Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars; New-York, 17 dec. 1979 (Trb. 1981, 53). Goedkeuringswet aanhangig II, 1983/84, nr. 18438 (R 1261).

– Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten; New-York, 14 dec. 1973 (Trb. 1981, 69). Goedkeuringswet aanhangig II, 1983/84, nr. 18437 (R 1260).

Handel in vrouwen of kinderen

– Internationale Regeling tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes; Parijs, 18 mei 1904 (KB 28 maart 1907, Stb. 79). Goedgek. wet 31 dec. 1906 (Stb. 369). In werk. 14 juli 1907 (Koninkrijk).

– Verdrag tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes; Parijs, 4 mei 1910 (KB 27 dec. 1912, Stb. 355). Goedgek. wet 30 maart 1912 (Stb. 133). In werk. 8 febr. 1913 (Koninkrijk).

– Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen; Genève, 30 sept. 1921 (KB 22 nov. 1923, Stb. 526). Goedgek. wet 17 juli 1923 (Stb. 359). In werk. 19 sept. 1923 (Koninkrijk).

– Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen; Genève, 11 okt. 1933 (KB 8 okt. 1935, Stb. 598). Goedgek. wet 2 aug. 1935 (Stb. 443). In werk. 20 sept. 1935 (Koninkrijk).

– Protocol tot wijziging van beide voorgenoemde verdragen; New York, 12 nov. 1947. Goedgek. wet 22 dec. 1948 (Stb. I 572). In werk. 7 maart 1949 (Koninkrijk).

Slavernij of slavenhandel

– Verdrag inzake de slavernij; Genève, 25 sept. 1926 (KB 9 feb. 1928, Stb. 26). Goedgek. wet 10 nov. 1927 (Stb. 356). In werk. 7 jan. 1928 (Koninkrijk).

– Protocol tot wijziging van het op 25 september 1926 te Genève ondertekende Verdrag inzake de slavernij, met Bijlagen; New York, 7 dec.

1953 (Trb. 1954, 84). Goedgek. 6 juni 1955 (Stb. 33). In werk. 7 juli 1955 (Koninkrijk).

– Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken; Genève, 7 sept. 1956 (Trb. 1957, 118). Stilzwijgend goedgek. 5 okt. 1957 kamerstuk 4806 (R 71). In werk. 3 dec. 1957 (Koninkrijk).

Bezit van of handel in verdovende middelen

– Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, met Bijlagen; New York, 30 maart 1961 (Trb. 1962, 30). Goedgek. Rijkswet 2 maart 1964 (Stb. 111). In werk. 15 aug. 1965 (Ned. en N-A).

– Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen 1961; Genève, 25 maart 1972 (Trb. 1980, 184). Goedgekeurd. 19 nov. 1986 (Stb. 720).

Valsemunterij

– Verdrag ter bestrijding van de valse munterij, met bijbehorend Protocol; Genève, 20 april 1929 (KB 7 juni 1932, Stb. 285). Goedgek. wet 31 maart 1932 (Stb. 130). In werk. 29 juli 1932 (Ned.)