

Vergaderjaar 1989-1990

20 393 (R 1343)

Het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (Paspoortwet)

Nr. 16

VIERDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 21 mei 1990

In het voorstel van wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

In artikel 1 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. Voor de huidige tekst wordt een 1 geplaatst.
2. Onderdeel j komt te luiden:
 - j. Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken in zijn hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk;
3. Toegevoegd wordt een tweede lid luidende:
 2. In aangelegenheden de Nederlandse Antillen en Aruba betreffende handelt Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

B

In artikel 7 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. Onderdeel b komt te luiden:
 - b. de door de aanvrager aan het Rijk verschuldigde rechten en de wijze waarop deze moeten worden voldaan, wegens handelingen ten behoeve van de uitreiking van reisdocumenten indien de aanvraag bij een andere daartoe bevoegde autoriteit dan die bedoeld onder a is ingediend;
2. Na onderdeel b wordt een nieuw onderdeel c ingevoegd luidende:
 - c. de gevallen waarin van de plicht tot betaling van de kosten, bedoeld in onderdeel a, onderscheidenlijk van de rechten bedoeld in onderdeel b, geheel of gedeeltelijk ontheffing kan worden verleend;
3. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Het tarief van de gemeentelijke rechten kan verschillen al naar gelang de leeftijd van de persoon op wiens naam het reisdocument wordt gesteld, het soort reisdocument en de geldigheidsduur van het reisdocument.

C

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

1. Onze Minister van Buitenlandse Zaken wijst de diplomatieke en consulaire posten aan die belast zijn met de uitoefening van bevoegdheden ingevolge deze wet.

2. Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van Buitenlandse Zaken in bijzondere omstandigheden bij ministerieel besluit bepalen, dat aan daarin nader aangeduide autoriteiten van met het Koninkrijk bevriende mogendheden bevoegdheden kunnen worden verleend als genoemd in deze wet. Het desbetreffende besluit vermeldt de redenen van deze bevoegdheidsverlening en de termijn waarvoor zij geldt. Ter uitvoering van het besluit stelt Onze Minister nadere regelen vast, waarbij het bepaalde in deze wet – voor zover mogelijk – van overeenkomstige toepassing is.

D

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

Aan Nederlanders die zich ten behoeve van het Koninkrijk of een der landen van het Koninkrijk naar het buitenland begeven wordt, binnen de grenzen bij deze wet bepaald, een diplomatiek paspoort dan wel een dienstpaspoot verstrekt indien en voor zolang Onze Minister van Buitenlandse Zaken zulks noodzakelijk acht.

E

In artikel 12 worden de woorden «geldig voor ten minste een jaar» vervangen door: geldig voor vijf jaren.

F

De aanhef van artikel 24 komt te luiden:

Weigering of vervallen verklaring kan geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien:.

G

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en derde lid wordt het cijfer «23» telkens vervangen door: 24.

2. De laatste volzin van het derde lid komt te luiden:

Dit register vermeldt geen andere gegevens van de betrokken persoon dan die, bedoeld in artikel 3, vanwege welke autoriteit, krachtens welke bepaling van paragraaf 1 van dit hoofdstuk en om welke reden de betrokken persoon in het register is vermeld, alsmede de datum van vermelding in het register.

H

Artikel 27 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onder c, komt te luiden:

c. in het buitenland: het hoofd van de daartoe aangewezen diploma-

tieke of consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort bevinden;

2. In het eerste lid, onder d, wordt na het woord «en» toegevoegd: de.

3. In het tweede lid wordt «Onze Minister:» vervangen door:

Onze Minister van Buitenlandse Zaken.

4. Het derde lid komt te luiden:

3. Bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g, zijn Onze Minister, de door hem daartoe aangewezen autoriteiten en in het buitenland het hoofd van de daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire post.

I

Artikel 31 komt te luiden:

Artikel 31

De aanvrager die houder wenst te blijven van een geldig Nederlands reisdocument naast het aangevraagde reisdocument, kan daartoe een verzoek doen aan de autoriteit die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen. Deze autoriteit beslist op het verzoek volgens nader door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Buitenlandse Zaken te stellen regelen.

J

Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De aanvrager dient alle Nederlandse reisdocumenten die op zijn naam zijn gesteld in te leveren, tenzij artikel 31 of 32 van toepassing is.

2. In het tweede lid worden de woorden «of buitenlands» geschrapt.

K

Artikel 41 komt te luiden:

Artikel 41

1. Bevoegd tot het verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, zijn:

a. in Nederland: de burgemeester, voor zover het personen betreft die in het persoonsregister van zijn gemeente zijn opgenomen;

b. in de Nederlandse Antillen en Aruba: de Gouverneur en, indien het om verstrekking van nationale paspoorten gaat, de door hem na overleg met Onze Minister daartoe aangewezen autoriteiten, voor zover het personen betreft die in het persoonsregister van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen dan wel van Aruba zijn opgenomen;

c. in het buitenland: het hoofd van de daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort bevinden;

d. Onze Minister en de door hem daartoe aangewezen autoriteiten, in bijzondere door hem te bepalen gevallen.

2. Onze Minister, de burgemeester en het hoofd van de daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire post gaan niet over tot verstrekking van een reisdocument op grond van de artikelen 13, 15 en 16 aan vluchtelingen of vreemdelingen die in Nederland zijn toegelaten, dan nadat Onze Minister van Justitie in overeenstemming met Onze Minister van Buitenlandse Zaken heeft vastgesteld dat aan de

voorwaarden voor een aanspraak in de genoemde artikelen is voldaan.

3. Het hoofd van de daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire post gaat niet over tot verstrekking van een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen aan personen die in de Nederlandse Antillen of Aruba zijn toegelaten dan nadat de Gouverneur heeft medegedeeld dat aan de voorwaarden voor een aanspraak op grond van de artikelen 12 tot en met 16 is voldaan.

4. Reisdocumenten voor vluchtelingen of reisdocumenten voor vreemdelingen worden door de Gouverneur verstrekt met inachtneming van de regels die Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Justitie in zijn hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk en met Onze Minister van Buitenlandse Zaken kan stellen alsmede nadat in de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba is vastgesteld dat aan de daar geldende voorwaarden ingevolge de artikelen 13, 15 en 16 is voldaan.

5. Bevoegd tot het verstrekken van diplomatieke paspoorten en van dienstpaspoorten is Onze Minister van Buitenlandse Zaken.

6. Bevoegd tot het verstrekken van reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g, zijn Onze Minister, de door hem daartoe aangewezen autoriteiten en in het buitenland het hoofd van de daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire post.

L

Aan artikel 42 wordt een derde lid toegevoegd, luidende:

3. Indien de aanvraag een persoon betreft op wie een mededeling als bedoeld in artikel 26, vierde lid, van toepassing is en de autoriteit die de aanvraag in ontvangst heeft genomen niet tevens de ingevolge artikel 41 tot verstrekking bevoegde autoriteit is, legt hij de aanvraag onverwijld voor aan de tot verstrekking van dat reisdocument bevoegde autoriteit. Van de voorlegging wordt de aanvrager terstond in kennis gesteld.

M

In artikel 43 vervalt het derde lid en worden de leden 4 en 5 vernummerd tot 3 en 4.

N

Artikel 44 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Bevoegd tot weigering of vervallen verklaring van reisdocumenten op de gronden genoemd in hoofdstuk III zijn in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba de autoriteiten die ingevolge artikel 41 bevoegd zijn tot verstrekking daarvan en in het buitenland Onze Minister van Buitenlandse Zaken.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Zodra een tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit een aanvraag in behandeling neemt betreffende een persoon ten aanzien van wie een mededeling als bedoeld in artikel 26, vierde lid, is gedaan, dan wel een ingevolge artikel 53 ingehouden reisdocument heeft ontvangen, overtuigt hij zich ervan of de gronden tot weigering of vervallen verklaring ten aanzien van betrokkene nog bestaan.

3. Het derde lid komt te luiden:

3. Op verzoek van de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit zendt Onze Minister onderscheidenlijk de Gouverneur aan deze de in het register opgenomen gegevens van de betrokkene toe.

4. In het vierde lid worden de woorden «de in het eerste lid bedoelde autoriteit» vervangen door: de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit.

O

Artikel 45 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt telkens «de in artikel 44, eerste lid, bedoelde autoriteit» vervangen door: de tot weigering of vervallen verklaring bevoegde autoriteit.
2. Het derde lid vervalt.

P

In het eerste lid van artikel 46 komt de zinsnede «dan wel van een verzoek als bedoeld in artikel 45, derde lid,» te vervallen.

Q

In artikel 47 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. Onder vernummering van het derde en het vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een nieuw derde lid ingevoegd, luidende:
 3. De houder van een reisdocument dat van rechtswege is vervallen ingevolge het bepaalde in het eerste lid, onder a, b, c of e, dan wel de houder van een reisdocument waarin een bijschrijving is opgenomen welke van rechtswege is vervallen, wordt hiervan op het moment van de inhouding in kennis gesteld door de tot inhouding van het reisdocument bevoegde autoriteit.
2. In het tot vijfde lid vernummerde vierde lid worden in de eerste volzin de woorden «derde lid» vervangen door: vierde lid.

R

In het eerste lid van artikel 51 wordt «Onze Minister» vervangen door: Onze Minister van Buitenlandse Zaken.

S

In artikel 52 worden in de tweede volzin de woorden «aan Onze Minister onderscheidenlijk de Gouverneur» vervangen door: aan de tot vervallen verklaring bevoegde autoriteit.

T

In artikel 53, eerste lid, komt de tweede volzin te luiden:
Indien de autoriteit die het reisdocument heeft ingehouden niet tevens de tot vervallenverklaring bevoegde autoriteit is, zendt hij het ingehouden reisdocument onverwijld aan laatstgenoemde autoriteit toe.

U

Artikel 57 komt te luiden:
Bevoegd tot het definitief aan het verkeer onttrekken van reisdocumenten volgens door Onze Minister te stellen regelen zijn de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking daarvan.

V

In artikel 59 wordt in de eerste volzin na de woorden «met betrekking tot de administratie» ingevoegd: en de beveiliging.

W

De artikelen 60 en 61 vervallen.

X

Artikel 67, derde lid, komt te luiden:

3. Voor zover in een reisdocument kinderen staan bijgeschreven, welke bijschrijving vóór 1 april 1988 heeft plaatsgevonden, blijft deze bijschrijving geldig zolang het reisdocument geldig is.

TOELICHTING

Algemeen

In het constituerend beraad van 7 november 1989 is besloten dat de eerste verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving met betrekking tot de paspoorten toekomt aan de Minister van Binnenlandse Zaken. In het kabinet is vervolgens afgesproken dat het overnemen van de daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden van de Minister van Buitenlandse Zaken door de Minister van Binnenlandse Zaken zijn formele beslag zal krijgen in het thans bij de Tweede Kamer ahangige voorstel voor een Paspoortwet.

De strekking van de onderhavige nota van wijziging is dan ook primair om het wetsvoorstel aan te passen overeenkomstig de afspraken gemaakt bij de kabinetsformatie.

Het ontwerp-Paspoortwet verkeerde op het moment dat het tweede kabinet Lubbers viel, reeds in een vergevorderd stadium van behandeling. De nota naar aanleiding van het eindverslag was uitgebracht. Daarbij was een tweede nota van wijziging gevoegd, die ertoe strekte de bevoegdheden in het wetsvoorstel in belangrijke mate te decentraliseren.

Na de val van het tweede kabinet Lubbers is het wetsvoorstel controverseel verklaard en door de Tweede Kamer niet meer behandeld. Naar aanleiding van de afspraken in het constituerend beraad van het derde kabinet Lubbers hebben ondergetekenden het wetsvoorstel nog eens kritisch bezien. Dit heeft geleid tot bijstelling van het wetsvoorstel, met name op het punt van de bevoegdheidsverdeling. De bevoegdheid tot verstrekking, weigering en vervallenverklaring kan in verdergaande mate dan in de tweede nota van wijziging was voorzien, worden gedecentraliseerd. De onderhavige nota van wijziging strekt dan ook in de tweede plaats tot het aanbrengen van een aantal andere wenselijke wijzigingen, met name op het punt van de decentralisatie.

Inhoud van de wijzigingen

Overnemen taken en bevoegdheden

Uitgangspunt bij de beoordeling van de vraag welke taken en bevoegdheden van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de paspoorten voor overdracht in aanmerking kunnen komen is, dat de Minister van Binnenlandse Zaken terzake eerst-verantwoordelijke wordt en dat de Minister van Buitenlandse Zaken die taken behoudt die het buitenlands beleid betreffen en die rechtstreeks voortvloeien uit zijn verantwoordelijkheid voor de buitenlandse dienst en de consulaire dienstverlening in het buitenland. Daarnaast houdt de Minister van Buitenlandse Zaken een gedeelde verantwoordelijkheid voor die taken die raken aan het buitenlands beleid.

In feite betekent dit dat de Minister van Buitenlandse Zaken de

primaire verantwoordelijkheid zal blijven dragen voor de verstrekking van reisdocumenten in het buitenland en voor de verstrekking van diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten. Als Minister «die het aangaat» zal de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd zijn tot het doen van verzoeken tot weigering of vervallenverklaring op grond van de artikelen 22, 23 en 24. Met andere woorden de Minister van Buitenlandse Zaken zal als signalerende autoriteit op de gronden in deze artikelen verzoeken tot signalering richten aan de Minister van Binnenlandse Zaken die verantwoordelijk wordt voor het signaleringsregister. Daarnaast zal de Minister van Buitenlandse Zaken te zamen met de Minister van Justitie verantwoordelijk blijven voor de vaststelling of aan de voorwaarden voor een aanspraak op een reisdocument voor vluchtelingen of vreemdelingen ingevolge de artikelen 13, 15 en 16 is voldaan.

Voor wat betreft de verstrekking van reisdocumenten in het buitenland door de diplomatieke en consulaire posten zal de positie van de Minister van Buitenlandse Zaken dezelfde zijn als die van de burgemeester in het wetsvoorstel, met dien verstande dat er even zovele «loketten» zullen zijn als er diplomatieke en consulaire posten zijn. In concreto betekent dit dat de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk blijft voor verstrekking, weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten door de diplomatieke en consulaire posten.

Voor wat betreft de verstrekking van reisdocumenten in de Nederlandse Antillen en Aruba behoeft het wetsvoorstel in verband met de overheveling van taken van de Minister van Buitenlandse Zaken naar de Minister van Binnenlandse Zaken niet te worden gewijzigd. Immers het wetsvoorstel kent aan de Gouverneur als Koninkrijksorgaan rechtstreeks bevoegdheden toe. De Gouverneur wordt als Koninkrijksorgaan in het ontwerp-Paspoortwet belast met de uitvoering van de wet- en regelgeving met betrekking tot de paspoorten. De Gouverneur is voor de uitvoering van de Paspoortwet als Koninkrijksorgaan verantwoordelijk aan de regering van het Koninkrijk. De Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken draagt politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan. Vanwege deze verantwoordelijkheid van de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zal deze bij de aangelegenheden de Nederlandse Antillen en Aruba betreffende uiteraard moeten worden betrokken. Wij hechten eraan zulks expliciet in de wet tot uitdrukking te brengen in een nieuw aan artikel 1 toe te voegen tweede lid. Voorts zal de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de wet mede-ondertekenen.

Vooruitlopend op de formele overdracht van de eerst-verantwoordelijkheid zal de feitelijke uitvoering van de aan de Minister van Buitenlandse Zaken toekomende taken, in de loop van dit jaar geleidelijk worden overgebracht naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Zoals blijkt uit de ondertekening van deze nota van wijziging berust de eerste verantwoordelijkheid voor de wetgeving feitelijk reeds bij de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.

Met betrekking tot de overdracht van de uitvoerende werkzaamheden terzake van de paspoorten is thans ambtelijk overleg gaande tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken. Het streven is er op gericht de feitelijke overheveling van met name personeel en budgetten medio 1990 te doen plaats vinden. Overigens zullen de werkzaamheden ook daarna nog plaatsvinden onder de formele verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken tot het moment waarop de overdracht van bevoegdheden ook formeel mogelijk is, te weten bij de inwerkingtreding van de Paspoortwet. Ter zake worden praktische werkafspraken voorbereid.

Ingevolge het wetsvoorstel, zoals dat was komen te luiden na de tweede nota van wijziging, kreeg de burgemeester de bevoegdheid het nationale paspoort te verstrekken. Indien de aanvraag was gedaan door een gesignaleerd persoon, kon de burgemeester na overleg met de signalerende autoriteit beslissen tot weigering van het aangevraagde reisdocument of tot verstrekking van een beperkt geldig reisdocument in geval betrokkene door weigering onevenredig zou worden benadeeld. Indien de burgemeester echter in tegenstelling tot de signalerende instantie van mening zou zijn dat de gronden tot weigering of vervallenverklaring zouden moeten worden heroverwogen of dat een beperkt geldig reisdocument kon worden verstrekt, diende hij de Minister van Buitenlandse Zaken te verzoeken een beslissing te nemen. Voor wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba was voorgesteld dat de door de Gouverneur aangewezen bevoegde autoriteit aan de Gouverneur moest verzoeken een beslissing te nemen.

De onderhavige nota van wijziging strekt ertoe de tot verstrekking bevoegde autoriteiten, zoals de burgemeester, volledig bevoegd te maken in deze situatie een beslissing te nemen. In concreto betekent dit dat artikel 45, derde lid, waarin is bepaald dat de Minister of de Gouverneur beslist in geval van verschil van mening tussen de tot verstrekking (en weigering of vervallenverklaring) bevoegde autoriteit en de signalerende autoriteit over de gronden tot weigering of vervallenverklaring dan wel over verstrekking van een beperkt geldig reisdocument, wordt geschrapt. In deze gevallen kan de burgemeester dan wel de bevoegde autoriteit in de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig – na overleg met de signalerende instantie – beslissen. Wij vertrouwen erop dat de beslissingsbevoegde autoriteit in goed overleg met de signalerende instantie alle van belang zijnde factoren zal kunnen afwegen en op basis van een dergelijke afweging zelfstandig een verantwoorde beslissing zal kunnen nemen.

In dit verband wijzen wij erop dat beoordeling (marginale toets) van het verzoek tot signalering, de beslissing tot signalering en het bijhouden van het signaleringsregister en de signaleringslijst, een verantwoordelijkheid blijft van de centrale overheid.

Deze verantwoordelijkheid zal bij de Minister van Binnenlandse Zaken komen te berusten.

De reden waarom wij de bevoegdheden met betrekking tot de signalering niet decentraliseren, is dat wij eraan hechten dat eenheid van interpretatie en toepassing van de weigeringsgronden juist in de fase van signalering reeds gewaarborgd is. Decentralisatie van deze bevoegdheden zou betekenen dat signalerende instanties zelf met vele verschillende autoriteiten, te weten alle autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van een reisdocument, zouden moeten overleggen over een verzoek tot signalering. Dit brengt het risico mee dat een eenduidige interpretatie en toepassing van de weigeringsgronden door zoveel verschillende autoriteiten, niet meer gegarandeerd kan worden. Daarnaast zijn hier praktische bezwaren aan verbonden voor de tot signalering bevoegde autoriteiten. Ook uit een oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer geven wij er de voorkeur aan de signalering centraal te houden. De privacy-gevoelige gegevens uit het signaleringsregister zullen pas worden verstrekt als er aanvraag wordt gedaan door een gesignaleerd persoon of wanneer een reisdocument is ingehouden op grond van de signaleringslijst, die alleen de namen zal bevatten van gesignaleerde personen.

Verdergaande decentralisatie achten wij ook mogelijk voor wat betreft de verstrekking van reisdocumenten aan vluchtelingen en andere vreemdelingen.

Deze reisdocumenten konden ingevolge het wetsvoorstel reeds op decentraal niveau worden aangevraagd: in Nederland bij de burgemeester van de woonplaats van de aanvrager, in de Nederlandse Antillen en Aruba bij de Gouverneur of bij de door hem daartoe aangewezen autoriteiten (art. 27). De beslissing tot verstrekking, weigering of vervallenverklaring was echter voor al deze reisdocumenten voorbehouden aan de centrale overheid: in Nederland aan de Minister van Buitenlandse Zaken en in de Nederlandse Antillen en Aruba aan de Gouverneur (art. 41).

Voor wat betreft een vluchteling die als zodanig is toegelaten bestaat ingevolge artikel 12 zonder meer recht op een reisdocument voor vluchtelingen. De formulering «die als zodanig is toegelaten» betekent dat de vluchteling op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet moet zijn toegelaten. Vluchtelingen die op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet zijn toegelaten hebben op grond van artikel 12 recht op een reisdocument voor vluchtelingen. Op andere vluchtelingen die niet «als zodanig» dat wil zeggen niet op grond van artikel 15 Vreemdelingenwet zijn toegelaten, is artikel 13 van toepassing. De vreemdeling die als staatloze is toegelaten heeft recht op een reisdocument voor vreemdelingen. De toelating als vluchteling respectievelijk staatloze verschafft het recht op een reisdocument voor vluchtelingen, respectievelijk voor vreemdelingen.

Het reisdocument kan slechts worden geweigerd op de gronden in de artikelen 18 tot en met 24. Aangezien er ten aanzien van de aanspraken van de als zodanig toegelaten vluchteling en staatloze op grond van de artikelen 12 en 14 geen beoordelingsvrijheid bestaat terwijl simpelweg aan de hand van de verblijfstitel kan worden vastgesteld of een aanspraak op een reisdocument bestaat, kan naar onze mening de beslissing tot verstrekking in deze gevallen in Nederland even goed op decentraal niveau, door de burgemeester, worden genomen.

De beslissing tot weigering en vervallenverklaring in deze gevallen kan evenals bij het nationale paspoort, worden gedecentraliseerd. De gronden tot weigering of vervallenverklaring alsmede de procedure daartoe zijn dezelfde als bij Nederlanders.

De verstrekking van reisdocumenten aan andere vreemdelingen dan de als zodanig toegelaten vluchtelingen en staatlozen kan naar onze mening eveneens worden gedecentraliseerd, met dien verstande dat voorafgaand aan de verstrekking, op centraal niveau moet worden vastgesteld dat de aanvrager voldoet aan de voorwaarden voor een aanspraak op grond van de artikelen 13, 15 en 16. Dit zal voor personen die beschikken over een Nederlandse verblijfstitel dienen te geschieden door de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken. Voor personen die over een Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse verblijfstitel beschikken zal de Gouverneur – met inachtneming van nader te stellen regels – zulks vaststellen. De vaststelling dat aan deze voorwaarden is voldaan moet naar onze mening voorbehouden blijven aan de centrale overheid omdat het bijvoorbeeld ingeval van een «niet als zodanig» toegelaten vluchteling gaat om beoordeling van de vraag of het een vluchteling betreft die op grond van het Vluchtelingenverdrag aanspraak kan maken op een reisdocument voor vluchtelingen. Ook kan het gaan om beoordeling van het verblijfsrecht van een vreemdeling en van de vraag of van betrokkene in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij een reisdocument van zijn eigen land aanvraagt. Deze beoordeling betreft aspecten van vreemdelingentoeelatingsbeleid en buitenlands beleid.

Indien centraal is vastgesteld dat een aanspraak bestaat, kan in Nederland op decentraal niveau een reisdocument worden verstrekt, tenzij er weigeringsgronden bestaan. In dat geval kan decentraal na overleg met de signalerende autoriteit worden beslist.

In de Nederlandse Antillen en Aruba heeft de specifieke situatie die in geografisch opzicht bestaat, er toe geleid de verstrekking, weigering en vervallenverklaring van reisdocumenten voor vluchtelingen of vreemdelingen door de Gouverneur te laten plaatsvinden. Voor de verstrekking van reisdocumenten voor vluchtelingen of vreemdelingen door de Gouverneur, zullen in overeenstemming met de Minister van Justitie in zijn hoedanigheid van Minister van het Koninkrijk en de Minister van Buitenlandse Zaken nadere regels worden gegeven ten einde te bereiken dat ten aanzien van de verstrekking van deze reisdocumenten zowel in de Nederlandse Antillen en Aruba als in Nederland, zoveel mogelijk hetzelfde beleid wordt gevolgd.

Ingeval het gaat om vluchtelingen of andere vreemdelingen die niet in het persoonsregister van een gemeente zijn ingeschreven, is de Minister van Binnenlandse Zaken de bevoegde autoriteit, met dien verstande dat deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd. Het ligt in het voornemen om deze bevoegdheid te delegeren aan bepaalde daartoe aangewezen gemeenten.

Ten slotte achten wij verdergaande decentralisatie mogelijk door schrapping van de door vele leden bestreden aanwijzingsbevoegdheid.

De noodzaak van de in het wetsvoorstel voorziene aanwijzingsbevoegdheid was vooral gelegen in het feit dat een niet correcte uitvoering van de wettelijke administratieve voorschriften in het uiterste geval ertoe kon leiden dat de burger verstoken zou blijven van het reisdocument, zeker in geval van een centraal gepersonaliseerd reisdocument (zie memorie van toelichting stuk nr. 3, blz. 73 en memorie van antwoord stuk nr. 6, blz. 21). Een andere overweging was dat voor wat betreft Nederland de burgemeester tot een andere bestuurslaag behoort dan de Minister van Buitenlandse Zaken en niet in een hiërarchische relatie tot de Minister staat. De Minister van Buitenlandse Zaken had, gelet op deze omstandigheden, behoefte aan een eigen instrument om (repressief) te kunnen ingrijpen indien een goede uitvoering van de wettelijke voorschriften niet langer verzekerd zou zijn. Hoewel de positie van de Minister van Binnenlandse Zaken ten opzichte van de burgemeester formeel niet verschilt van die van de Minister van Buitenlandse Zaken is er toch sprake van een andere relatie. De Minister van Binnenlandse Zaken is immers belast met de verantwoordelijkheid en de zorg voor het goed functioneren van de decentrale overheden. Wij zijn bij nader inzien van mening dat de daaruit voortvloeiende positie voldoende mogelijkheden biedt om in goed overleg tussen Minister en burgemeester een juiste uitvoering van de wettelijke voorschriften te verzekeren.

Indien de aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de burgemeester komt te vervallen, kan deze zelfde aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de door de Gouverneur aangewezen autoriteit hier eveneens vervallen. Immers de noodzaak voor deze bevoegdheid was destijds op dezelfde wijze gemotiveerd als ten aanzien van de burgemeester. Bovendien bestaat op grond van artikel 67 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (Stb. 1951, 64; PB. 1951, 39) reeds de mogelijkheid voor de Gouverneur om aanwijzingen te geven aan de gezaghebber.

Overige wijzigingen

Op een aantal andere punten achten wij wijziging van het wetsvoorstel wenselijk.

Artikel 7 bevat bepalingen terzake van de voor reisdocumenten verschuldigde kosten en rechten. Ingevolge het eerste lid van dit artikel zal bij een algemene maatregel van rijksbestuur worden geregeld welke kosten de gemeenten dan wel de eilandgebieden van de Nederlandse

Antillen en Aruba aan het Rijk verschuldigd zijn voor de ter plaatse aangevraagde reisdocumenten (onder a). Voorts zal in deze algemene maatregel van rijksbestuur worden geregeld in welke gevallen geheel of gedeeltelijk ontheffing kan worden verleend aan de burger van de aan het Rijk verschuldigde rechten, voorzover het om bij de Minister, de Gouverneur dan wel bij de diplomatieke en consulaire posten aangevraagde reisdocumenten gaat (onder b).

Dit betekent dat slechts een ontheffingsbevoegdheid is geregeld in de gevallen dat het reisdocument bij de Minister, de Gouverneur of de diplomatieke en consulaire posten wordt aangevraagd. Consequentie hiervan is dat er een rechtsongelijkheid kan ontstaan omdat in onderdeel a niet de mogelijkheid is neergelegd om aan de gemeenten en de bevoegde autoriteiten op de Nederlandse Antillen en Aruba (gehele of gedeeltelijke) ontheffing te verlenen van de betaling van de aan het Rijk verschuldigde kosten, indien deze autoriteiten zouden besluiten om de aanvrager gehele of gedeeltelijke ontheffing van de in de plaatselijke heffing verdisconteerde kosten (rijksleges) te verlenen in dezelfde gevallen als waarin op grond van de algemene maatregel van rijksbestuur aan de aanvrager ontheffing zou kunnen worden verleend. Door de toevoeging van een nieuw onderdeel c wordt bewerkstelligd dat zulks in de algemene maatregel van rijksbestuur zal kunnen worden geregeld.

Een volgende wijziging betreft de geldigheidsduur van het reisdocument voor vluchtelingen dat wordt verstrekt aan een als zodanig toegelaten vluchteling. Personen die als vluchteling zijn toegelaten in Nederland hebben een vestigingsvergunning voor onbepaalde tijd. Op grond van artikel 12 is het mogelijk hen een reisdocument voor vluchtelingen te verstrekken met een geldigheidsduur van tenminste een jaar. In de praktijk betekent dit dat vrijwel steeds een reisdocument wordt verstrekt met een geldigheid van vijf jaren. Wij zijn bij nadere overweging tot de conclusie gekomen dat voor wat betreft de in de wet geregelde geldigheidsduur van het reisdocument vluchtelingen gelijk moeten worden behandeld als Nederlanders en derhalve ook een wettelijke aanspraak moeten krijgen op een reisdocument geldig voor vijf jaren. Dit betekent dat de geldigheidsduur van tenminste een jaar in artikel 12 moet worden gewijzigd in vijf jaren.

In artikel 26, derde lid, achten wij voorts een kleine aanpassing wenselijk. In dit artikellid wordt bepaald welke gegevens in het signaleringsregister mogen worden opgenomen. Deze gegevens moeten worden verstrekt aan de autoriteiten die een aanvraag in behandeling hebben genomen van een gesignaleerd persoon of een reisdocument hebben ingehouden. De bevoegde autoriteiten hebben deze gegevens nodig in het kader van hun beslissing over weigering of vervallenverklaring. De formulering van de gegevens die ingevolge artikel 26, derde lid, in het signaleringsregister mogen worden opgenomen, zou bij een louter tekstuele uitleg de indruk kunnen wekken dat in het register alleen het wetsartikel zou mogen worden vermeld op grond waarvan een verzoek tot weigering of vervallenverklaring wordt gedaan. Het is echter de bedoeling om conform de huidige praktijk in het register ook de feitelijke omstandigheden die geleid hebben tot een verzoek tot signalering zoals het bedrag of de aard van schuld of het strafbare feit zelf te vermelden. Wij achten het wenselijk om dit artikellid dan ook in deze zin te verduidelijken.

Mede in verband met de overheveling van taken aan de Minister van Binnenlandse Zaken achten wij een wijziging van artikel 31 met betrekking tot het bezit van een tweede paspoort wenselijk. Het was ingevolge dit artikel de bedoeling dat een tweede reisdocument aan Nederlanders alleen kon worden verstrekt, als de Minister van Buiten-

landse Zaken een verklaring had afgegeven dat daartegen geen bezwaar bestond. Het ging daarbij om een beoordeling van de omstandigheden die zouden nopen tot het bezit van een tweede reisdocument. Zo kan bijvoorbeeld de aantekening in het paspoort dat een bepaald land is bezocht, leiden tot niet-toelating in een ander daarmee niet bevriend land. In het kader van de overheveling van taken en de decentralisatie is overwogen dat deze procedure omslachtig is. Op grond van de voorgestelde wijziging in artikel 31 zal op een verzoek om een tweede paspoort worden beslist op grond van regels die de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken zal stellen. Het is de bedoeling dat deze regels zullen aangeven in welke gevallen een tweede paspoort kan worden verstrekt. Gekozen is voor het niveau van een ministeriële regeling aangezien de omstandigheden waaronder een tweede paspoort gewenst kan zijn, afhankelijk zijn van actuele ontwikkelingen in het buitenland. In deze regeling zullen ook normen worden vastgesteld voor de verstrekking van een tweede paspoort in andere gevallen. Hierbij moet worden gedacht aan personen die veelvuldig moeten reizen naar landen die een visum eisen. Dit betekent dat deze personen regelmatig hun paspoort ten behoeve van de visumverlening kwijt zijn.

Een volgende wijziging betreft de inleverplicht van buitenlandse reisdocumenten op grond van artikel 33.

Ingevolge dit artikel moet degene die voor zichzelf een Nederlands reisdocument aanvraagt, de op zijn naam gestelde buitenlandse reisdocumenten inleveren, tenzij deze zijn vermist dan wel hij naast de Nederlandse nationaliteit een andere nationaliteit bezit op grond waarvan hem het buitenlandse reisdocument is verstrekt. Deze inleverplicht was gebaseerd op het internationale gebruik dat staten die op enigerlei wijze in het bezit komen van reisdocumenten die zijn afgegeven door andere staten, deze plegen te retourneren aan de afgevende staat. Er bestaat echter géén internationale verplichting om bij verstrekking van eigen reisdocumenten eventuele buitenlandse reisdocumenten op te eisen ten einde deze te kunnen retourneren aan de Staat die ze heeft afgegeven. Daarnaast wordt in de praktijk ook nagegaan of terugzending van het reisdocument aan de afgevende staat geen vervelende repercussies zou kunnen hebben voor degene op wiens naam het reisdocument was gesteld en diens verwanten in het land van herkomst. Zo worden ingeval van (erkende) vluchtelingen de ingenomen reisdocumenten niet teruggezonden naar het land van herkomst. Wij zijn bij nadere heroverweging tot de conclusie gekomen dat wettelijke regeling van een inleverplicht van buitenlandse reisdocumenten zoals in artikel 33 niet noodzakelijk is. Het is primair een zaak tussen de Staat die het document heeft afgegeven en degene op wiens naam het document is gesteld of en op welke wijze in eventuele terugzending van het reisdocument moet worden voorzien.

Uit een oogpunt van deregulering komen wij dan ook tot de conclusie dat de inleverplicht van buitenlandse reisdocumenten kan worden gemist.

Een laatste inhoudelijke wijziging betreft artikel 59. Wij achten het van belang om in dit artikel expliciet tot uitdrukking te brengen dat ook ten aanzien van de beveiliging bij de opslag van (blanco) reisdocumenten regels kunnen worden gesteld. In het kader van de voorkoming van fraude met reisdocumenten is het van groot belang dat (blanco) reisdocumenten op een goed beveiligde wijze worden opgeslagen. In de praktijk is ook gebleken dat een grotere aandacht voor de beveiliging bij de opslag van (blanco) reisdocumenten noodzakelijk is.

Artikelsgewijze toelichting.

A

Met deze wijziging wordt de eerstverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor het paspoortbeleid en voor de wet- en regelgeving terzake voor het gehele Koninkrijk tot uitdrukking gebracht. Om technische redenen is ervoor gekozen om reeds in dit artikel expliciet tot uitdrukking te brengen dat in aangelegenheden de Nederlandse Antillen en Aruba betreffende de Minister voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken zal worden betrokken.

B

Deze wijzigingen zijn in het voorgaande reeds aan de orde geweest (zie Overige wijzigingen).

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de redactie van het tweede lid te verbeteren. De in de gemeentewet neergelegde regels met betrekking tot gemeentelijke heffingen impliceren reeds dat gemeentelijke tarieven mogen variëren afhankelijk van de met de verleende diensten gemoeide arbeidstijd en kosten. Ook is er geen reden meer om onderscheid te maken tussen aanvraag en uitreiking omdat de gemeenten in alle gevallen waarin het reisdocument ter plaatse wordt aangevraagd, ook bevoegd zijn tot verstrekking. Het is slechts noodzakelijk om wettelijk te regelen dat het tarief van de gemeentelijke rechten kan verschillen al naar gelang de leeftijd van degene op wiens naam het reisdocument wordt gesteld, het soort reisdocument en de geldigheidsduur ten einde er geen twijfel over te laten bestaan dat de gemeente met deze factoren rekening mag houden bij vaststelling van de tarieven.

C

Met de toevoeging van een nieuw eerste lid aan artikel 8 wordt tot uitdrukking gebracht dat de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor de verstrekking van reisdocumenten door de diplomatieke en consulaire posten. Voorts wordt met de wijziging in het vernummerde tweede lid tot uitdrukking gebracht dat de Minister van Buitenlandse Zaken mede-verantwoordelijkheid draagt voor het in bijzondere omstandigheden verlenen van bevoegdheden met betrekking tot de verstrekking van paspoorten aan autoriteiten van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.

D

In de praktijk worden diplomatieke paspoorten en dienstpaspoorten niet alleen verstrekt aan diegenen die ten behoeve van het Koninkrijk in het buitenland werkzaamheden verrichten, maar ook aan hun gezinsleden die hen vergezellen. Aangezien artikel 11, zoals gewijzigd bij de derde nota van wijziging niet uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt om ook aan meereizende gezinsleden een diplomatiek paspoort of dienstpaspoort te verstrekken, wordt voorgesteld om deze bepaling te verruimen.

E

Deze wijziging betreft de verlenging van de aanspraak op een reisdocument voor vluchtelingen op grond van artikel 12 van één jaar naar vijf jaar.

Dit zijn technische wijzigingen in verband met de overheveling van taken naar de Minister van Binnenlandse Zaken. In onderdeel G wordt een wijziging voorgesteld in het derde lid van artikel 26. Met deze wijziging wordt beoogd beter tot uitdrukking te brengen dat niet allèen het betreffende artikel op grond waarvan een verzoek tot weigering of vervallenverklaring is gedaan in het register wordt vermeld, maar ook de feitelijke redengeving. (zie het voorgaande Overige wijzigingen)

I

De wijziging van artikel 31 is in het voorgaande (Overige wijzigingen) reeds toegelicht.

J

Het schrappen van de inleverplicht voor buitenlandse reisdocumenten is in het voorgaande reeds toegelicht (zie Overige wijzigingen).

K

Ingevolge het gewijzigde artikel 41 wordt de burgemeester bevoegd om naast nationale paspoorten ook reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen te verstrekken voor zover het personen betreft die in het persoonsregister van zijn gemeente ingeschreven staan. In het tweede lid is bepaald dat de burgemeester op grond van de artikelen 13, 15 en 16 pas een reisdocument aan vluchtelingen of vreemdelingen kan verstrekken, wanneer de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken heeft vastgesteld dat er een aanspraak bestaat. Hetzelfde geldt voor de verstrekking van reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen op grond van de artikelen 13, 15 en 16 door de Minister van Binnenlandse Zaken (in bijzondere gevallen) en door de diplomatieke en consulaire posten.

Voor wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba blijft alleen de Gouverneur bevoegd om reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen te verstrekken. Slechts de bevoegdheid tot verstrekking van nationale paspoorten kan door de Gouverneur na overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken worden gedelegeerd aan andere daartoe aangewezen autoriteiten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Indien bij het hoofd van een diplomatieke of consulaire post een aanvraag op grond van de artikelen 12 tot en met 16 door een vluchteling of andere vreemdeling die over een Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse verblijfstitel beschikt wordt gedaan, zal eveneens bij de Gouverneur moeten worden nagevraagd of aan de voorwaarden is voldaan. In het voorgaande (Overige wijzigingen) is dit punt ook aan de orde gekomen.

In het vierde lid wordt vastgelegd dat de verstrekking van diplomatieke paspoorten en dienstpaspooten een bevoegdheid is van de Minister van Buitenlandse Zaken.

L

Dit is een technische wijziging in verband met de wijziging van artikel 41.

M

Het derde lid van artikel 43, waarin is bepaald dat de Minister in bijzondere gevallen de termijnen voor uitreiking van reisdocumenten kan

verlengen met veertien dagen, kan achteraf bezien overbodig worden geacht nu voorshands wordt afgezien van centrale personalisering. In een systeem van centrale personalisering werd een dergelijke noodvoorziening noodzakelijk geacht voor het geval dat de procedure van centrale aanmaak zou stagneren.

N

Ingevolge deze wijziging komt de bevoegdheid tot weigering indien het paspoort is aangevraagd bij een diplomatieke of consulaire post, uitsluitend toe aan de Minister van Buitenlandse Zaken. De hoofden van de diplomatieke en consulaire posten mogen zelfstandig nationale paspoorten verstrekken behalve wanneer het een gesignaleerd persoon betreft. In dergelijke gevallen beslist de Minister van Buitenlandse Zaken. Deze beslist ook over vervallenverklaring van reisdocumenten die in het buitenland zijn ingehouden.

Het tweede, derde en vierde lid zijn gewijzigd in verband met de wijziging van artikel 41.

O

De wijzigingen in artikel 45 betreffen de verdergaande decentralisatie van de beslissingsbevoegdheid in de zogenaamde signaleringsgevallen. De tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit – in Nederland de burgemeester – kan na overleg met de signalerende autoriteit zelfstandig beslissen. In de gevallen dat de burgemeester meent dat wel tot verstrekking van een reisdocument kan worden overgegaan, doch de signalerende instantie deze mening niet deelt, beslist de burgemeester. Aldus wordt bij de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit een grotere verantwoordelijkheid gelegd.

Het in het derde lid neergelegde voorschrift dat bij verschil van mening met de signalerende autoriteit de Minister van Buitenlandse Zaken beslist, is geschrapt.

De overige wijzigingen in artikel 45 zijn technisch van aard.

P

Deze wijziging hangt samen met het schrappen van het derde lid van artikel 45.

Q

In artikel 47 wordt door middel van een nieuw derde lid expliciet bepaald dat autoriteiten die een reisdocument inhouden, omdat het van rechtswege is vervallen op grond van het eerste lid onder a, b, c of e dan wel omdat een bijschrijving van rechtswege is vervallen dit ook meedelen aan de houder.

R

Deze wijziging is noodzakelijk in verband met het feit dat de inhouding van reisdocumenten op grond van artikel 51 een verantwoordelijkheid is en blijft van de Minister van Buitenlandse Zaken.

S en T

Het betreft hier technische wijzigingen in verband met de wijziging van artikel 41.

U

De wijziging van artikel 59 is in het voorgaande (overige wijzigingen) reeds toegelicht.

V

Het schrappen van de aanwijzingsbevoegdheid in de artikelen 60 en 61 is in het voorgaande eveneens reeds toegelicht.

W

Door deze wijziging wordt het karakter van deze overgangsbepaling beter tot uitdrukking gebracht.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken,
E. M. H. Hirsch Ballin