

Vergaderjaar 1992–1993

**22 973 (R 1456)**

## **Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van de Europese identiteitskaart als reisdocument van Nederland en als nationale identiteitskaart**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 5 maart 1993

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen met betrekking tot dit wetsvoorstel. Onder het voorbehoud dat de regering tijdig zal hebben geantwoord, acht de commissie de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **1. Algemeen**

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Hoewel het wetsvoorstel een voornamelijk technische aanpassing van de Paspoortwet om de Europese identiteitskaart geschikt te maken voor toepassing als nationale identiteitskaart behelst, riep het voorstel een vraag over het nieuwe artikel 46a bij de leden van de D66-fractie op. In het nieuwe wetsvoorstel wordt voorgesteld aan de Paspoortwet een nieuw artikel 46a toe te voegen waarin wordt bepaald dat een Europese identiteitskaart niet kan worden geweigerd of vervallen verklaard. Deze leden onderkenden dat een ieder in staat moet worden gesteld aan zijn verplichtingen te voldoen in situaties waarin de wet het gebruik van een officieel identiteitsbewijs voorschrijft, dus over een identiteitskaart moet kunnen beschikken. Wel vroegen deze leden daarbij of een ieder ook over een reisdocument moet kunnen beschikken. Deze leden verwezen in dit verband naar de plenaire behandeling van de Paspoortwet op 28 november 1990 (Handelingen II, 1990–1991, nr. 19, p. 1701). In antwoord op de vraag van de heer Wiebenga of een identiteitskaart tevens aangewezen zou kunnen worden als Europees reisdocument merkte de minister van Justitie op dat die twee niet zonder meer gelijkgesteld konden worden omdat er hoe dan ook situaties blijven bestaan waarin mensen geen reisdocument voor gebruik buiten Nederland kunnen krijgen, bijvoorbeeld wegens beletselen die in de Paspoortwet staan of wegens het oordeel van degenen die het ouderlijk gezag over hem of haar uitoefenen. Anders dan bij de behandeling van de Paspoortwet ziet de regering thans geen onoverkomelijke bezwaren tegen gelijkstelling van identiteitskaart en Europese reiskaart. Kan de regering nog eens uiteenzetten wat destijds haar bezwaren waren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Wiebenga (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), ondervoorzitter, Willems (Groen Links), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA) en Verbugt (VVD).  
Plv leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Korthals (VVD), Krajenbrink (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Lankhorst (Groen Links), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Schutte (GPV), Frissen (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), Castricum (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), G. de Jong (CDA), Hermes (CDA), Koffeman (CDA), Jurgens (PvdA) en Van Erp (VVD).

en waarom zij daar nu kennelijk minder zwaar aan tilt, zo verzochten de leden van de D66-fractie.

De leden van de fractie van Groen Links hadden kennisgenomen van het onderhavig wetsvoorstel, waarmee beoogd wordt de Europese identiteitskaart geschikt te maken voor toepassing als nationale ID-kaart. Deze leden gaven te kennen dat zij het betreunden dat gezien het vergevorderde stadium waarin de VNG-kaart zich bevindt, is overgegaan tot aanbesteding van de Europese reiskaart. Het had deze leden verbaasd dat de Europese identiteitskaart uitsluitend ter beschikking wordt gesteld aan Nederlanders, die zijn ingeschreven in de Nederlandse bevolkingsadministratie.

Deze leden vroegen de regering toe te lichten waarom een dergelijke kaart niet voor niet-Nederlandse ingezetenen is weggelegd. Deze leden waren van mening dat met een Europese identiteitskaart het voor controlerende instanties in het buitenland duidelijk is dat zij te maken hebben met iemand die legaal in Nederland verblijft, met een al dan niet Nederlandse nationaliteit. De leden van de fractie van Groen Links vroegen of het onderscheid in nationaliteit geen strijd oplevert met het ontwerp van Algemene wet gelijke behandeling.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hadden ook met belangstelling kennisgenomen van het akkoord tussen de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de VNG. In het akkoord is terecht vastgehouden aan de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken. Deze leden spraken de hoop uit dat de ontwikkeling van de (Europese) identiteitskaart verder voorspoedig en zonder onnodige concurrentie zal verlopen. Deze leden hadden enkele vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hadden geconstateerd dat de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaak-Giagounidies tegen de stad Reutlingen (15 maart 1991, C-376189) op grond waarvan moet worden aangenomen dat nationale ID-kaarten tevens de functie van identificatiemiddel in de andere EG-lidstaten hebben, als uitgangspunt voor het wetsvoorstel wordt gehanteerd.

Bijkomende consequenties van deze uitspraak zijn onder andere het buiten toepassing laten van weigeringsgronden en de verstrekking aan minderjarigen. Deze leden betreunden de consequenties van genoemde uitspraak. Zij waren van oordeel dat het niet gewenst is dat weigeringsgronden voor een reisdocument hun toepassingsmogelijkheid verliezen. Deze leden gingen er van uit dat dit ook niet de bedoeling was geweest van het Europese Hof. Verder achtten deze leden het niet gewenst dat een reisdocument ook kan worden verstrekt aan een minderjarige, zonder toestemming van degenen die met het gezag zijn belast. Deze leden vroegen of de regering met hen eens is dat dit ongewenste gevolgen zijn en of deze consequenties niet kunnen worden voorkomen. Zij vroegen in dat verband of het niet mogelijk is de regelgeving op Europees niveau zodanig aan te passen, dat de ongewenste gevolgen van de onderhavige uitspraak van het Europese Hof teniet worden gedaan, zodat de verstrekking van een nationaal identiteitsbewijs en een reisdocument niet onlosmakelijk aan elkaar zijn verbonden. Met betrekking tot het buiten toepassing laten van weigeringsgronden en de verstrekking aan minderjarigen, merkten de leden van de SGP-fractie verder op dat de ongewenste effecten hiervan worden versterkt doordat de Europese identiteitskaart niet slechts binnen de EG-lidstaten als identiteitskaart c.q. reisdocument geldt, maar ook binnen andere landen, die lid zijn van de Raad van Europa. Deze leden vroegen of het buiten toepassing laten

van weigeringsgronden en de verstrekking aan minderjarigen niet in ieder geval moet worden beperkt tot de regeling met betrekking tot de identiteitskaart voorzover die is bestemd voor gebruik binnen de EG-lidstaten. Deze leden wezen er daarbij ook op dat de relativerende opmerkingen in de toelichting met betrekking tot de mogelijkheden, om iemand binnen het gebied van de Europese Gemeenschappen te achterhalen, niet of in veel mindere mate gelden voor de niet-EG-landen.

Verder gingen de leden van de SGP-fractie in op de mogelijkheid om de territoriale geldigheid van de voorgestelde Europese identiteitskaart uit te breiden. Volgens de toelichting is dit wenselijk met het oog op de mogelijkheid om in bestaande bilaterale afspraken met andere landen die geen partij zijn bij de Overeenkomst van 13 december 1957 te Parijs, zoals het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, de huidige toeristenkaart te vervangen door de Europese identiteitskaart, zodat naar die landen ook met dit document kan worden gereisd. Deze leden vroegen wat de relevantie van een officiële uitbreiding van de territoriale geldigheid is, indien op grond van de uitspraak van het Europese Hof de Europese identiteitskaart toch al als reisdocument in andere EG-lidstaten wordt aanvaard.

Ten slotte vroegen de leden van de SGP-fractie naar aanleiding van de mogelijkheid om meerdere identiteitsdocumenten in bezit te hebben, waarom het nodig is dat iemand die reeds over een paspoort beschikt, te allen tijde ook een Europese identiteitskaart zal kunnen verkrijgen. Bevordert dit niet het risico van fraude, zo vroegen deze leden.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het was hun opgevallen dat het wetsvoorstel strekt tot invoering van een Europese identiteitskaart als reisdocument, welke tevens als nationale identiteitskaart kan functioneren. Moet hieruit worden afgeleid dat er behoefte bestaat aan een reisdocument naast een nieuw paspoort en ter vervanging van de toeristenkaart? Of is de feitelijke gang van zaken geweest dat behoefte bestond aan introductie van een nationale identiteitskaart, welke vervolgens tevens als reisdocument zal kunnen dienen?

De leden van de genoemde fractie hadden voorts behoefte aan een uitdrukkelijke motivering van het voorstel de nationale identiteitskaart alleen beschikbaar te stellen aan Nederlanders. Onder meer gelet op de vermelding in het ontwerp van Algemene wet gelijke behandeling van «nationaliteit» als verboden discriminatiegrond meenden zij dat aangevoerd dient te worden dat dit wetsvoorstel geen vorm van discriminatie wegens nationaliteit inhoudt.

De koppeling van reisdocument en nationale identiteitskaart leidde naar de indruk van de leden van de GPV-fractie tot enkele gevolgen die niet zonder meer logisch lijken. Zij wezen in dit verband op het vervallen van het toestemmingsvereiste voor minderjarigen vanaf twaalf jaar. Uitgaande van de noodzaak dat ook minderjarigen zich moeten kunnen identificeren is dit logisch. Dat is echter niet het geval voor wat betreft de functie van reisdocument. Waarom zou dit reisdocument kunnen worden afgegeven zonder ouderlijke toestemming en een ander reisdocument niet, zo vroegen deze leden.

Een soortgelijke onevenwichtigheid signaleerden deze leden ten aanzien van de weigering van een reisdocument. Wat is nog de zin van weigering van een paspoort als een veelal adequaat alternatief niet geweigerd mag worden, zo vroegen de leden van de GPV-fractie.

Het lid van de RPF-fractie had eveneens met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het doel ervan, de Europese identiteitskaart geschikt te maken voor toepassing als nationale ID-kaart, kon hij onderschrijven. Over de noodzakelijke aanpassingen van de

Paspoortwet wilde dit lid de regering enkele vragen voorleggen.

Op de Europese identiteitskaart zal de toepassing van de weigeringsgronden achterwege moeten blijven om degenen, die niet beschikken over een paspoort of rijbewijs, in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen in de situaties, waarin de wet het gebruik van een officieel identiteitsbewijs voorschrijft. In artikel 46a wordt bepaald dat een Europese identiteitskaart niet kan worden geweigerd of vervallen verklaard. Het RPF-fractielid was van oordeel dat deze constructie ongewenste effecten tot gevolg kan hebben. Moet de regelgeving op dit punt niet enigszins worden aangescherpt, zo vroeg dit lid. Het is immers mogelijk dat een persoon, in geval van weigering van een paspoort, toch zonder veel moeite Nederland kan verlaten om zich elders binnen de EG te begeven. Dit heeft tot gevolg dat het veel moeilijker wordt de betrokkene aan zijn verplichtingen te houden. Is de regering niet te optimistisch over de mogelijkheden om een dergelijk persoon te traceren? Immers, betrokkene is alleen traceerbaar als hij zijn identiteitskaart ook daadwerkelijk gebruikt. Iemand die Nederland ontvlucht, zal naar alle waarschijnlijkheid wegen zoeken om te voorkomen dat hij elders in de EG weer is op te sporen. Wellicht zal hij trachten de EG te verlaten of een andere identiteit aan te nemen. Het lid van de RPF-fractie vroeg of het niet consequenter zou zijn betrokkene dan toch het gevraagde paspoort te verstrekken en daarin een aantekening te maken dat dit alleen binnen de EG bruikbaar is. Zag dit lid het goed dat daarmee dan impliciet de weigeringsgronden in de Paspoortwet voor de EG zouden worden geschrapt? Hoe denkt de regering over deze variant? Indien de weigeringsgronden wel voor de EG worden gehandhaafd, dringt zich de vraag op of het mogelijk dan wel wenselijk is op de identiteitskaart te vermelden dat deze niet geldig is buiten Nederland.

Het lid van de RPF-fractie vroeg in dit kader hoe het staat met de afspraken, die in EG-verband worden gemaakt voor potentiële samenwerking en onderlinge informatieverstrekking. Is het verantwoord om het voorliggende wetsvoorstel in werking te laten treden, voordat met alle lidstaten afspraken zijn gemaakt? In aansluiting hierop wenste dit lid te vernemen in hoeverre nakoming van verplichtingen buiten Nederland daadwerkelijk af te dwingen is. Dit lid ging ervan uit dat dit in elk geval extra kosten met zich mee zal brengen. Klopt dit en is bij benadering aan te geven hoe hoog die kosten zullen zijn? Verder wenste dit lid te vernemen of de extra kosten op de betrokkene verhaald zullen worden.

Het lid van de RPF-fractie had kennisgenomen van het voornemen om de identiteitskaart aan minderjarigen te verstrekken, ook als de ouders daarvoor geen toestemming geven. Kan de regering aangeven in hoeverre de noodzaak bestaat tot het verstrekken van een identiteitskaart aan minderjarigen? Hoe zal de vaststelling van de leeftijd plaatsvinden? Dit lid veronderstelde dat dat problemen kan opleveren, zeker als de ouders geen medewerking willen verlenen. Kan de GBA daarbij de nodige diensten bewijzen? Dit lid gaf te kennen het niet wenselijk te achten dat minderjarige kinderen nu in de gelegenheid worden gesteld om onbepaald binnen de EG te reizen, zonder dat hun ouders daarmee akkoord gaan. Is het niet verstandiger om een aantekening te maken op de identiteitskaart van die jongeren, die zonder toestemming van hun ouders in het bezit zijn gekomen van een identiteitskaart, waaruit blijkt dat de kaart alleen geldig is in Nederland, zo vroeg dit lid.

Het lid van de RPF-fractie onderschreef het uitgangspunt, dat het bezit van een paspoort en een identiteitskaart naast elkaar moet worden toegestaan. Dit lid veronderstelde dat alleen degene die aanvankelijk een identiteitskaart had gelijktijdig houder zal zijn van beide kaarten. Personen die reeds over een paspoort beschikken hebben immers niets aan een identiteitskaart. Zou het niet zinvol zijn om juist voor deze

categorie een weigeringsgrond in de wet op te nemen? Zo nee, hoe denkt de regering dan de risico's van fraude te beperken?

## **2. Artikelsgewijze behandeling**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel B*

De leden van de GPV-fractie hadden de indruk dat de redactie van dit artikel niet klopt. Zij veronderstelden dat het woord «bepaald» gemist kan worden dan wel dat de desbetreffende zinsnede zou kunnen luiden «binnen de grenzen in deze wet bepaald».

De voorzitter van de commissie,  
V. A. M. van der Burg

De wnd. griffier van de commissie,  
Pe