

Vergaderjaar 2015–2016

34 358 (R2065)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 25 januari 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Aanleiding	3
3. Noodzaak voor aanvullende maatregelen	3
3.1. Versterking handhaving uitreisverbod	4
3.2. Twee aparte procedures	5
4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	6
4.1. Verval van rechtswege	6
4.2. Weigeren afgifte nieuwe reisdocumenten	7
4.3. Vervangende identiteitskaart	7
4.3.1. Identificatieplicht	7
4.3.2. Uitgifte vervangende identiteitskaart	8
5. Grondrechtelijk kader	8
6. Rechtsbescherming	9
6.1. Uitreisverbod	9
6.2. Verval van rechtswege	9
6.3. Weigeren verstrekken nieuw reisdocument / NIK	10
7. Wetgeving in omliggende landen	10
8. Consultatie	11
9. Uitvoeringslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten	11
Artikelsgewijs	11

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd. De leden van de VVD-fractie willen de regering graag diverse vragen voorleggen. Maar allereerst merken deze leden op dat zij de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen inzien.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de paspoortwet. Het is een maatregel die voortvloeit uit het opleggen van een uitreisverbod aan mensen die naar terroristische strijdgebieden willen afreizen. Dit is een logische maatregel om de handhaving van het in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding voorgestelde uitreisverbod te versterken, zo menen de aan het woord zijnde leden. Deze leden zien een zo nauwe samenhang tussen beide wetten dat zij zich afvragen of het nu voorliggend wetsvoorstel niet beter meteen had kunnen worden ingediend als een geïntegreerd onderdeel van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen? Zien deze leden het goed dat zonder dat die wet in werking is getreden de nu voorliggende wet geen betekenis heeft? Zo ja, waarom zijn er dan toch twee afzonderlijke wetten ingediend? Zo nee, waarom niet?

Deze leden zullen bij de behandeling van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding nader ingaan op het reisverbod zelf. Bij de nu voorliggende wet hebben zij nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de wijziging in de Paspoortwet in verband met het laten vervallen van reisdocumenten en hebben hierover nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Paspoortwet teneinde daarin een aantal onderwerpen te regelen die samenhangen met het uitreisverbod, dat voortvloeit uit het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme. Deze leden vragen, waarom het voorliggende wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten, gelet op de urgentie van de zaak, nu het actieprogramma al op 29 augustus 2014 is gepresenteerd.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het komt hen niet onlogisch voor om een uitreisverbod te effectueren met het laten vervallen van de reisdocumenten van degene aan wie een uitreisverbod is opgelegd, maar zij hebben enkele vragen over de vormgeving die dat nu krijgt. Deze leden hopen daarop verhelderende antwoorden te ontvangen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang met de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Het is denkbaar dat de ene wet wel en de andere wet niet wordt aangenomen. In hoeverre heeft dit wetsvoorstel als zelfstandig wetsvoorstel toegevoegde waarde? En waarom heeft de regering gekozen voor een afzonderlijk wetsvoorstel en niet voor het opnemen van deze wijziging in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding?

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het voorstel om reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd vervallen te verklaren. Dit voorstel hangt nauw samen met het voorstel voor de mogelijkheid van een uitreisverbod. In het verslag over dat wetsvoorstel gaan zij in op hun vragen en opmerkingen over dat verbod. Nu beperken deze leden zicht tot een aantal vragen over de vervallenverklaring.

2. Aanleiding

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de noodzaak om de uitreis vanuit Nederland naar terroristische strijdgebieden te verhinderen; enerzijds door het opleggen van een uitreisverbod aan die personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat zij zullen uitreizen om zich bij de hiervoor genoemde organisaties aan te sluiten, anderzijds door van deze personen het paspoort en de identiteitskaart te laten vervallen.

3. Noodzaak voor aanvullende maatregelen

Het uitreisverbod kan voor zes maanden worden opgelegd, met de mogelijkheid van een verlenging, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Waarom is voor zes maanden gekozen? Deze leden vragen zich af of een termijn van zes maanden ook gangbaar is in andere landen. Welke voorwaarden zijn er in die landen en in Nederland overigens verbonden aan het terugkrijgen van het identiteitsbewijs? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen wat deze wet toevoegt aan de huidige mogelijkheden van art. 23 van de Paspoortwet. Is deze bepaling in de huidige wet in de afgelopen jaren ontoereikend gebleken? Daarnaast vragen de genoemde leden of het versterken van de al bestaande databases, zoals SIS-II niet meer effect zal hebben?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de wenselijkheid van aanpassing van de Paspoortwet. Na het opleggen van een uitreisverbod is dan geen afzonderlijk besluit van de paspoortuitgevende autoriteit meer nodig om het paspoort van betrokkene vervallen te verklaren. Wel vragen deze leden welke aanvullende mogelijkheden de regering ziet ten aanzien van het signaleren van potentiële uitreizigers. De regering stelt, dat deze aanvullende maatregelen op Europees niveau moeten worden vastgesteld. Welke inspanningen heeft de regering verricht om op Europees niveau aandacht te vragen voor de problematiek rond uitreizigers en samen met gelijkgestemde landen naar een oplossing te zoeken?

Voorts vragen deze leden, welk effect het van rechtswege laten vervallen van Nederlandse reisdocumenten in de praktijk heeft voor personen met een dubbele nationaliteit.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat art. 23 van de Paspoortwet reeds de mogelijkheid aan de Minister biedt om een paspoort vervallen te verklaren indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. Waarom is dit wetsvoorstel dan nog nodig?

3.1. Versterking handhaving uitreisverbod

De leden van de PvdA-fractie begrijpen de noodzaak om de Nederlandse reisdocumenten (inclusief Nederlandse identiteitskaart (NIK)) van rechtswege te laten vervallen, opdat het uitreisverbod effectiever kan worden gehandhaafd. De aan het woord zijnde leden lezen dat de regering zich realiseert dat met de onderhavige maatregel niet in alle gevallen kan worden voorkómen dat dat jihadisten naar strijdgebieden trekken. Een specifieke groep betreft de mensen met twee paspoorten. In hoeverre kan worden voorkómen dat personen met hun paspoort van het land van de tweede nationaliteit uitreizen als hun Nederlandse paspoort is vervallen? Worden extra voorstellen overwogen op EU-niveau om de controles aan de Schengenbuitengrenzen hierop aan te passen, dan wel uit te breiden? Welke oplossingsrichting(en) zijn denkbaar, dan wel in voorbereiding?

Personen die het vrije verkeer genieten, mogen niet op systematische basis worden gecontroleerd, lezen de leden van de PvdA-fractie. De regering geeft aan dat een «gerede kans» bestaat dat bij een grenscontrole aan de Schengen-buitengrens niet wordt vastgesteld dat aan iemand een uitreisverbod is opgelegd als die met zijn «tweede» paspoort reist. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat hoewel een uitreisverbod aan een persoon wordt opgelegd, de controle en handhaving van dat verbod aan de grenzen van het Schengengebied moet plaatsvinden aan de hand van de lijst van vervallen reisdocumenten zoals dat via SIS-II of het systeem van Interpol te raadplegen is? Betekent dat de facto dat indien iemand met een geldig reisdocument van een ander land reist, de facto niet voorkomen kan worden dat die persoon het Schengengebied kan verlaten? Zo ja, wat zegt dat over de effectiviteit van het voorliggend wetsvoorstel als nauwelijks voorkomen kan worden dat personen met een dubbel paspoort toch het Schengengebied verlaten? Ziet de regering dit als een groot risico, en, zo ja, welke (aanvullende) maatregelen, anders dan specifieke instructie, heeft de regering dan op het oog?

Begrijpen de leden van de PvdA-fractie de opmerking van de regering dat «aanvullende mogelijkheden ten aanzien van het signaleren van potentiële uitreizigers op Europees niveau [moeten] worden vastgesteld» (p. 5 MvT) goed als zij constateren dat de voorgestelde maatregel van het intrekken van het Nederlands paspoort/NIK slechts van beperkte waarde is als het gaat om het effectief tegengaan dat personen naar Syrië reizen? Zo nee, hoe moet deze leden dit dan wel lezen? Daar waar bij de wetsvoorstellen ten aanzien van het intrekken van het Nederlanderschap kritiek wordt geleverd vanwege het – al dan niet vermeende – discriminatoire karakter van die wetten ten opzichte van personen met een dubbele nationaliteit, lijkt dat bij het voorliggend wetsvoorstel eerder andersom het geval. Het lijkt er immers op dat het intrekken van een Nederlandse reisdocument alleen maar voor personen met een enkel paspoort echt beperkingen op hun reisgedrag kan opleggen, terwijl personen met ook een paspoort van een ander land relatief vrij kunnen blijven reizen als hun Nederlands reisdocument is ingetrokken. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de SP-fractie willen ook graag een reactie van de regering op de uitlatingen van de AIVD, die stelt dat jihadisten die naar Syrië af willen reizen steeds opnieuw proberen uit te reizen, tot een poging slaagt. Wanneer de autoriteiten, aldus de AIVD, een reisdocument innemen kunnen zij soms reizen op een tweede paspoort of proberen alsnog via smokkelaars illegaal de grens over te steken. De leden van de SP-fractie zijn in dat licht benieuwd naar de argumenten van de regering of deze wet het gewenste effect zal sorteren.

De leden van de D66-fractie lezen in de voortgangsrapportages omtrent het Actie-programma Integrale Aanpak Jihadisme dat de afgelopen tijd al vele paspoorten, ca. 150, gesignaleerd zijn ter vervallen verklaring op grond van artikel 23 Paspoort-wet. Kan de regering verduidelijken in welk deel van de gevallen dat daadwerkelijk tot vervallen verklaring heeft geleid? Voor welk deel staat de signalering nog steeds? Hoeveel signaleringen bleken later onterecht te zijn? In welk deel van de reeds gedane signaleringen zou gekozen zijn voor de nu voorliggende mogelijkheid tot uitreisverbod met verval van het paspoort van rechtswege? Zijn daar beleidsregels voor in voorbereiding? Zo ja, hoe gaan die luiden? Zo nee, hoe wordt willekeur voorkomen? Welke verschillen in rechtsbescherming bestaan tussen beide systemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat met het wetsvoorstel de daad-werkelijke uitreis van personen met het doel bij een jihadistische organisatie te gaan strijden, moet worden voorkomen. Heeft de regering rekening gehouden met uitreizigers met een nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit? Hoeveel van de huidige uitreizigers naar IS-gebied in Syrië/Irak hebben naast de Nederlandse nationaliteit een tweede nationaliteit? Heeft de regering bij deze groep inzicht in welk reisdocument gebruikt is om Schengen te verlaten? Heeft de regering overwogen om met het land van de tweede nationaliteit een regeling te treffen om het reizen buiten Schengen op een ander paspoort tegen te gaan?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de toelichting op het wetsvoorstel ook wordt gesproken over de mogelijkheid van een reisdocument van een tweede nationaliteit. Zij vragen zich af in hoeverre er met de landen van tweede nationaliteit contact wordt opgenomen over de vervallenverklaring van het Nederlandse paspoort. Wordt het systeem niet ondergraven als velen via een tweede paspoort alsnog een mogelijkheid hebben om uit te reizen? Hoeveel van de personen die tot nu toe uitgereisd zijn, hadden ook de beschikking over een tweede nationaliteit (en paspoort)?

De regering geeft aan dat er sprake is van een minimale controle en van niet-systematische controle van de Europese databanken, zoals SIS-II en SLTD. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het niet per definitie noodzakelijk is dat deze databanken worden geraadpleegd. Hoe kan immers anders worden voorkomen dat personen alsnog uitreizen met een vervallen paspoort dat nog wel in hun bezit is?

De leden van de SGP-fractie vernemen verder graag wat de status is van de gesprekken met gelijkgestemde landen om te komen tot aanvullende mogelijkheden voor het signaleren van potentiële uitreizigers.

3.2. Twee aparte procedures

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd dat de regering aangeeft te vrezen dat twee besluiten (van de Minister van Veiligheid en Justitie aangaande het uitreisverbod en de paspoortuitgevende autoriteit aangaande het reisdocument) over dezelfde feiten en met hetzelfde doel tot een andere uitkomst zou kunnen leiden. Is het niet zo dat indien de Minister van Veiligheid en Justitie zijn uitreisverbod zorgvuldig en gedegen motiveert er praktisch gezien niet snel een andersluidend besluit genomen zal worden aangaande het vervallen verklaren van het paspoort? Als het besluit wel andersluidend is omdat de motivering van de Minister ondeugdelijk was, is dat dan niet een uitstekende check in een systeem van checks and balances, zo vragen de aan het woord zijnde leden?

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

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie merken op dat de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen vijf jaar na inwerkingtreding vervalt, terwijl de onderhavige wetswijziging permanent is. Zij vragen zich af waarom er niet voor gekozen is ook de wijziging van de paspoortwet tijdelijk te maken aangezien alle voorliggende wijzigingen gekoppeld zijn aan deze Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen.

4.1. Verval van rechtswege

De leden van de VVD-fractie merken op dat reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen moeten worden ingeleverd bij een tot inhouding bevoegde autoriteit. In artikel 56 Paspoortwet staat dat dit «zo spoedig mogelijk» moet gebeuren. Heeft de regering overwogen om in het onderhavige wetsvoorstel een termijn te verbinden aan het uitvaardigen van het uitreisverbod en het inleveren van het identiteitsbewijs? Zo neen, waarom niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Uit de memorie van toelichting valt op te maken dat SIS-II en SLTD op Schiphol en aan de Schengen-buitengrenzen zijn in te zien. De leden van de VVD-fractie vragen of het standaardprocedure is dat bijvoorbeeld op Schiphol het SIS-II of SLTD wordt geraadpleegd. Hoe komt men er anders achter dat een identiteitsbewijs is ingetrokken, zo vragen deze leden. Het gaat hier toch alleen om een reisdocument, namelijk een paspoort en niet om een ander identiteitsbewijs, zoals een rijbewijs? In welke overheids-systemen wordt dit allemaal verwerkt? In de Basisregistratie personen? In de bestanden van de politie? Het is zaak dat, welk systeem er ook wordt geraadpleegd, duidelijk is dat van een bepaald persoon het reisdocument vervallen is verklaard. Dus, in welk systeem komt alles samen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voordat een uitreisverbod wordt opgelegd, zo lezen de leden van de PvdA-fractie, overlegt de Minister van Veiligheid en Justitie met de burgemeester van de gemeente waar de desbetreffende persoon woont, tenzij er spoedeisendheid is. In welke gevallen is hiervan sprake? De reisdocumenten die vervallen worden verklaard, vanwege het opleggen van een uitreisverbod, moeten verplicht worden ingeleverd bij de bevoegde instanties. De leden van de PvdA-fractie vragen of het, gezien de veiligheid van de baliemedewerkers, verstandig is als standaardlocatie het politiebureau te kiezen? Hoeveel tijd heeft de persoon om zijn documenten in te leveren en wat gebeurt er als de documenten binnen die termijn niet zijn ingeleverd? Is het daarom niet verstandiger om de documenten op te (laten) halen, zo vragen deze leden?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft, dat het SLTD ook buiten het Schengengebied kan worden geraadpleegd, bijvoorbeeld door de Turkse autoriteiten bij de inreis. «Dus ook als betrokkene nog in het bezit is van het vervallen document, is hierdoor de kans substantieel dat betrokkene bij een grensoverschrijding het verder reizen onmogelijk wordt gemaakt, omdat hij niet beschikt over een geldig Nederlands reisdocument. Dus ook als betrokkene nog in het bezit is van het vervallen document, is hierdoor de kans substantieel dat betrokkene bij een grensoverschrijding het verder reizen onmogelijk wordt gemaakt,

omdat hij niet beschikt over een geldig Nederlands reisdocument.»). Wordt het SLTD in de regel door de Turkse autoriteiten geraadpleegd, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Wat moet worden verstaan onder een «substantiële kans»? Welke stappen zet de Nederlandse regering om die «substantiële kans» te verhogen?

De leden van de CDA-fractie vragen, in hoeverre de vormgeving van de vervangende identiteitskaart verschilt van de vormgeving van de Nederlandse identiteitskaart. Biedt de verschillende vormgeving in de praktijk voldoende houvast voor alle grensbewakingsautoriteiten, dat het een persoon betreft aan wie een verbod is opgelegd om het Schengen-gebied te verlaten?

Het is de bedoeling van de regering om het reisdocument van iemand met een uitreisverbod automatisch te laten vervallen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of dit meteen kenbaar is alle systemen of dat er dan nog wel uitdrukkelijk in de systemen gemeld moet worden dat een bepaald paspoort automatisch vervallen is. Hoe gaat dit concreet in zijn werk?

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

4.2. Weigeren afgifte nieuwe reisdocumenten

De leden van de D66-fractie zouden graag ter verduidelijking van de aanvullende waarde van het voorstel van de regering in schematische of tabelmatige vorm een overzicht krijgen van de verschillende weigerings- en vervalgronden die straks in de Paspoortwet zouden komen te staan, met daarbij wie het besluit neemt op grond van welke feiten, wat de rechtsbescherming is, in welke databases het vervallen wordt geregistreerd en voor welke landen dat bij grenscontrole inzichtelijk is.

4.3. Vervangende identiteitskaart

4.3.1. Identificatieplicht

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

De leden van de SGP-fractie krijgen graag meer duidelijkheid over het precieze verschil tussen de bestaande Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart. Kan hiervan een overzicht worden gegeven? Werkt de naam «vervangende identiteitskaart» niet de verwarring in de hand dat het gaat om precies hetzelfde document? Wat zijn de precieze mogelijkheden van beide documenten? Wat is het precieze mogelijke bereik met de beide documenten, aangezien de Nederlandse identiteitskaart ook geldig is voor reizen naar Turkije? Hoe blijkt uit het wetsvoorstel dat de vervangende identiteitskaart alleen in het Schengengebied geldig is en niet in bijvoorbeeld Turkije of Groot-Brittannië?

Volgens de regering gaat het niet om reisdocumenten. In hoeverre is het niet vooral een semantische discussie of het reisdocumenten zijn? Is – blijkens de overweging in het wetsvoorstel – de Nederlandse identiteitskaart wel of geen reisdocument? Gaat dat niet om een vooral semantische discussie, omdat velen de identiteitskaart als reisdocument ervaren?

4.3.2 Uitgifte vervangende identiteitskaart

Uit het voorstel blijkt dat het vervangende document vijf jaar geldig is. Dit komt de leden van de VVD-fractie voor als een tamelijk lange periode. Hoe verhoudt deze vijf jaar zich tot de voorgestelde periode van zes maanden als het gaat om het uitreisverbod? Zouden deze termijnen niet meer met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan.

5. Grondrechtelijk kader

De leden van de VVD-fractie merken op dat er wordt ingegaan op eventuele stig-matiserende effecten die uitgaan van een vervangende identiteitskaart voor de houder daarvan. Anderzijds moeten medewerkers die de identiteit van iemand moeten vaststellen en te maken krijgen met een vervangende identiteitskaart weten dat er een lijst bestaat met namen van personen die een vervangende identiteitskaart hebben. In hoeverre krijgen deze medewerkers instructies? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie zien een dilemma tussen enerzijds het effectief willen voorkomen dat personen met vervangende identiteitskaart toch uitreizen en anderzijds het voorkomen dat personen worden gestigmatiseerd door een afwijkende identiteitskaart. Naar de mening van deze leden brengt een (sterk) afwijkende identiteitskaart het risico met zich mee dat door stigmatisering, betrokkenen zich nog meer gaan uitsluiten van de Nederlandse samenleving, verder gaan radicaliseren met alle risico's van dien. Hoe schat u dit risico in? De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de regering bij het opleggen van een uitreisverbod door de Minister van V&J gaat meewegen dat de met de maatregel gepaard gaande verstrekking van een vervangende identiteitskaart stigmatiserend kan werken en eventueel nog verstrekkender gevolgen kan hebben?. De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering van mening is dat de vervangende identiteitskaart niet discriminerend werkt of althans dat deze kaart passend is in het kader van het belang dat er mee gediend wordt. Daarbij wordt onder andere verwezen naar de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Heeft de regering in dit verband de mening van het College voor de Rechten van de Mens om hun mening gevraagd? Zo ja, hoe luidde die? Zo nee, wil de regering dat dan alsnog doen en de Kamer van de uitkomst daarvan op de hoogte stellen?

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of, juist in verband met het voorkomen van mogelijke stigmatisering, het slechts beperkt merken met een visueel teken afdoende is voor een grensbewaker om het onderscheid met een reguliere identiteitskaart te kunnen maken. De leden van de PvdA-fractie willen weten of dat voldoende effectief is bij snelle controle? Is een (licht) afwijkende kleur van het document niet effectiever? En is een Engelstalige tekst, die aangeeft dat het document niet geldig is voor reizen buiten het Schengengebied, voldoende om uitreizen (doorreizen) te voorkómen? Een afwijkende kleur is voor alle controleurs immers universeel en al op afstand herkenbaar. Kan de regering toelichten waarom mogelijke stigmatisering zwaarder moet wegen dan de kans op een «misser», dwz dat een persoon per abuis toch heeft kunnen doorreizen?

6. Rechtsbescherming

6.1. Uitreisverbod

Voordat een uitreisverbod wordt opgelegd, merken de leden van de PvdA-fractie op, moet de betrokkene worden gehoord, tenzij er spoed is. Waarom en in welke specifieke gevallen is goed denkbaar dat het horen van de betrokken achterwege kan worden gelaten? Waarom en wanneer is het «goed denkbaar» en «kan» het horen achterwege worden gelaten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af? Kan aan de hand van concrete voorbeelden worden geïllustreerd hoe de criteria «vereiste spoed» en het «horen staat in de weg aan het te bereiken doel van de beschikking (artikel 4:11 AWB) in het kader van het voorliggend wetsvoorstel kunnen worden ingevuld?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het opleggen van een uitreisverbod gebaseerd zal kunnen zijn op informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en dat die informatie vanwege de vertrouwelijkheid niet verstrekt kan worden aan de verdediging. Hoe kan de betrokkene van wie het paspoort wordt afgenomen dan wel in beroep aannemelijk maken dat een uitreisverbod onterecht is opgelegd? Kan een rechter wel inzage krijgen in genoemde informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten? Zo nee, betekent dit dat de Minister die het reisverbod oplegt de enige is die deze informatie tot zijn beschikking heeft? Zo ja, wat zegt dat over de rechtsbescherming? Kan de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten zich een indruk verschaffen over de AIVD/MIVD informatie bij het opleggen van reisverboden in het algemeen voldoende grondslag biedt? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet en acht de regering dit wenselijk?

De leden van de SP-fractie begrijpen dat het onwenselijk is dat geheime informatie op basis waarvan een uitreisverbod is opgelegd, altijd kan worden verstrekt aan de verdediging in het kader van een beroep tegen dit uitreisverbod. Dat de verdediging echter niet over bepaalde informatie kan beschikken om een goede rechtsbescherming te kunnen garanderen achten deze leden echter ook onwenselijk. Ziet de regering mogelijkheden bepaalde informatie toch te laten toetsen zodat de rechtsbescherming van verdachten beter gewaarborgd kan worden?

6.2. Verval van rechtswege

De leden van de D66-fractie vragen zich af wat er gebeurt indien blijkt dat het uitreisverbod onterecht was opgelegd. In de toelichting spreekt de regering immers alleen van *«als de bestuursrechter oordeelt dat betrokkene ten onrechte een uitreisverbod is opgelegd, kan een voorziening worden getroffen voor het restitueren van de kosten van betrokkene»*. Dat komt deze leden te vrijblijvend over. Daarom vragen zij zich af waarom niet automatisch de eerder vervallen reisdocumenten kunnen herleven en de signalering uit de systemen verwijderd kan worden? En gebeurt dat per direct of met terugwerkende kracht? Hoe wordt omgegaan met mogelijk reeds gemaakte kosten voor de vervangende Nederlandse identiteitskaart? Wanneer wordt van de «kan» gebruik gemaakt en wanneer niet? En worden, indien de oude reisdocumenten niet hun geldigheid kunnen herkrijgen, de nieuw aan te vragen reguliere reisdocumenten gratis verstrekt opdat er überhaupt voor dat aspect geen kosten gerestitueerd hoeven te worden? Zo nee, waarom richt u wel een systeem in waarbij de rechtsgevolgen aan de rechtsbescherming vooruitlopen, maar weigert u daarvan indien u fout zit volledige en tijdige compensatie voor te bieden?

6.3. Weigeren verstrekken nieuw reisdocument / NIK

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor het volgende. De aanvraag voor een nieuw reisdocument wordt geweigerd als er een uitreisverbod is opgelegd. Waarom staat tegen deze weigering bezwaar en beroep open? Het besluit om een nieuw reisdocument (niet bedoeld is het vervangende reisdocument) te weigeren vloeit toch voort uit het ingestelde uitreisverbod, waar tegen beroep op de rechter openstaat. Er is immers ook geen bezwaar en beroep mogelijk bij het vervallen verklaren van een reisdocument. Dat geschiedt van rechtswege bij een uitreisverbod. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen naar de werking van de wet wanneer een uitreisverbod niet meer noodzakelijk is. Op welke termijn wordt bijvoorbeeld bij het intrekken van het uitreisverbod het ook weer mogelijk een reisdocument aan te vragen?

7. Wetgeving in omringende landen

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij een uitreisverbod voor iemand die zich wil aansluiten bij een organisatie die is geplaatst op een lijst van organisaties, die deelnemen aan een nationaal of een internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, diegene nog wel met een vervangende identiteitskaart binnen het Schengengebied mag reizen. Als de leden van de VVD-fractie het goed begrijpen zijn de vervangende identiteitskaarten van Frankrijk, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk alleen geldig op het eigen grondgebied. Deze landen beperken de werking van een vervangend document tot de eigen landsgrenzen. Er lijkt hier een verschil in benadering tussen Nederland enerzijds en Frankrijk, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk anderzijds. Het lijkt er dus op dat het uitreisverbod dat in Frankrijk, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk kan worden opgelegd ruimer is. Wat is hiervan de reden? Frankrijk, Duitsland en België behoren toch tot het Schengengebied en hanteren in dezen toch dezelfde regels? Nederland lijkt nu het enige land dat het gehele Schengengebied hanteert. Hoe zit dit, en waarom heeft de regering hier voor gekozen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Is de regering bereid om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de wijze waarop een en ander in Frankrijk, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk lijkt te zijn geregeld? Zo neen, waarom niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Stel iemand krijgt een uitreisverbod en het paspoort wordt ingenomen, dan nog kan iemand per auto met zijn rijbewijs door het Schengengebied reizen. Hoe wordt dat dan gecontroleerd? Er is immers geen sprake van grenscontroles. In hoeverre vergt dit een meldplicht om zeker te weten dat deze persoon niet uit Nederland vertrekt? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Het Franse en Duitse uitreisverbod is gericht op het eigen grondgebied en de vervangende identiteitskaarten van deze landen zijn dan ook slechts geldig op het eigen grondgebied. De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom in Nederland niet voor deze optie is gekozen? Kan de regering dit uitgebreid toelichten?

De regering stelt, dat de ons omringende landen vergelijkbare maatregelen hebben getroffen om het uitreizen van jihadisten te voorkomen, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Wat is de stand van zaken in Duitsland, Frankrijk en België op het punt van deze wetgeving. Is deze wetgeving al

geïmplementeerd? Zo nee, op welke termijn is dat te verwachten? Zo ja, wat zijn de ervaringen met deze wetgeving in de praktijk?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het uitreisverbod dat Frankrijk en Duitsland kennen niet eenvoudiger te handhaven is, omdat dit zich beperkt tot het eigen grondgebied.

8. Consultatie

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de reactie op de consultatie. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben twijfels geuit over de voorgestelde maatregelen, vanwege de beperkingen op de controle op de geldigheid van reisdocumenten aan de grenzen. Dat dit inherent is aan het huidige systeem, zoals in de MvT staat, is volgens de leden van de PvdA-fractie «te kort door de bocht». Kan de regering hier nadere toelichting op geven?

Hoe wordt, zoals de VNG aangeeft, een duurzame integrale aanpak, dichtbij de belevingswereld van de jongeren die uitreisplannen hebben, bewerkstelligd? En hoe ziet de regering de rol van de gemeenten?

De leden van de PvdA-fractie hebben al eerder gewezen op de mogelijkheid van inname van de reisdocumenten door de politie, zoals ook de VNG wenselijk acht. Waarom vermeldt de MvT dat het advies met betrekking tot inname door de politie in de praktijk «kan» worden geïmplementeerd? Waarom wordt dit niet de standaard?

9. Uitvoeringslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe in inname is geregeld anders dan in die gevallen waarin een uitreiziger met een vervallen document probeert een grens over te steken. Hoe wordt dit proces vormgegeven? Het is immers aannemelijk dat aan de verplichting uit eigener beweging het document in te komen leveren lang niet altijd voldaan zal worden. Op welke wijzen wordt betrokkene dan door wie benaderd? Welke risico's lopen gemeentelijk medewerkers daarbij?

Artikelsgewijs

Vervangende Nederlandse identiteitskaart Aanvraag en verstrekking (Artikel I, onderdeel D, G, I en K)

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel 17 niet is opgenomen dat de vervangende identiteitskaart geen reisdocument is, en dat hij alleen gebruikt mag worden in het Schengengebied.

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx