

Vergaderjaar 2011–2012

32 860 (R1962)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de mogelijkheid tot bijschrijving van kinderen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 december 2011

1. Inleiding

Met genoegen heb ik kennisgenomen van het verslag betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de mogelijkheid tot bijschrijving van kinderen. De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling daarvan kennisgenomen, evenals de leden van de PvdA-fractie en van de fractie van D66. De leden van de SP-fractie hadden met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en de leden van de fractie van de ChristenUnie hadden daarvan kennisgenomen. Ik ga gaarne in op de gestelde vragen van de leden van de verschillende fracties.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of zij het goed zagen dat de mogelijkheid om met de identiteitskaart te reizen binnenkort niet meer lijkt te bestaan.

Ik neem aan dat met die vraag bedoeld wordt op de aanstaande wijziging van de Paspoortwet, die ertoe strekt dat de Nederlandse identiteitskaart in die wet niet langer wordt aangemerkt als reisdocument van het Europese deel van Nederland. In antwoord op uw vraag kan ik melden dat de mogelijkheid om met de Nederlandse identiteitskaart te reizen in beginsel niet wordt bepaald door de Nederlandse wetgeving, maar door internationale wetgeving en afspraken. Binnen de Europese Unie vloeit het gebruik van de Nederlandse identiteitskaart als reisdocument voort uit Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Artikel 4 van die richtlijn bepaalt dat de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort het recht heeft het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven. In aansluiting daarop schrijft artikel 5 van de richtlijn voor dat de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, hun grondgebied laten binnen te komen. Tot slot bepaalt artikel 6 van de richtlijn dat de burgers van de Unie het recht hebben gedurende maximaal drie maanden op het

grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. De aanstaande wijziging van de formele status van de Nederlandse identiteitskaart in de Paspoortwet heeft dan ook geen gevolgen voor de bestaande mogelijkheden om met dit document binnen de EU te reizen.

2. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vroegen welke kosten zijn verbonden aan een paspoort of identiteitskaart ten gevolge van het feit dat kinderen in de toekomst een eigen paspoort of identiteitskaart dienen te hebben. Zij vroegen of het daarbij om de kostprijs van deze documenten gaat. De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit kader hoeveel een gezin met twee kinderen moet betalen als gebruik wordt gemaakt van paspoorten met bijschrijving van de kinderen, hoeveel als het gezin identiteitskaarten gebruikt en hoe veel het gezin gaat betalen als het wetsvoorstel in werking is getreden. Deze leden vroegen voorts in hoeverre wordt gedacht aan het dempen van de eventuele hogere financiële lasten voor gezinnen met kinderen en hoe de regering in dit verband denkt over een langere geldigheidstermijn voor paspoorten. Ook de leden van de SP-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen de kostenstijging voor gezinnen met kinderen en wilden weten of ouders straks tegen een gereduceerd tarief een paspoort kunnen aanvragen voor hun kinderen, of het paspoort onder een bepaalde leeftijdsgrens gratis wordt verstrekt, of de ouders het volle tarief moeten betalen en of ouders met een laag inkomen voor kwijschelding of vergoeding van deze kosten in aanmerking kunnen komen.

Als gevolg van een wijziging van het Besluit paspoortgelden is voorzien dat met ingang van 1 januari 2012 de rechten voor de aanvraag van een paspoort bij een gemeente maximaal € 48,73 bedragen. Voor een Nederlandse identiteitskaart zijn de rechten maximaal € 40,05 indien de aanvrager 14 jaar of ouder is en ten hoogste € 30,00 indien de aanvrager jonger is dan 14 jaar. Tot 26 juni 2012 bedragen de te heffen rechten voor een bijschrijving € 9,37 indien de bijschrijving gelijktijdig plaatsvindt bij de aanvraag van een nieuw reisdocument van de ouders of voogd en € 21,86 indien de bijschrijving later door middel van een bijschrijvingssticker plaatsvindt. Bij deze bedragen gaat het om een vergoeding van de werkelijke kostprijs, met uitzondering van de rechten voor de aanvraag van een identiteitskaart door personen die jonger zijn dan 14 jaar die, hoewel een verhoging daarvan is voorzien tot een bedrag van ten hoogste € 30,00, nog steeds beneden de kostprijs liggen.

Voor een gezin met twee kinderen (tot de leeftijd van 16 jaar) betekent het voorgaande dat de kosten voor een bijschrijving in een paspoort € 18,74 dan wel € 43,72 (latere bijschrijving) gaan bedragen. De kosten voor een eigen identiteitskaart komen voor twee kinderen te liggen op € 60,00 dan wel € 80,10 (kinderen ouder dan 14 jaar). Indien een eigen paspoort moet worden aangeschaft gaan de kosten voor twee kinderen ten hoogste € 97,46 bedragen. De exacte financiële gevolgen van het vervallen van de mogelijkheid tot bijschrijving zijn voor een individueel gezin uiteindelijk afhankelijk van de eigen keuzes die worden gemaakt. Indien bijvoorbeeld het gezin niet buiten Europa reist, zal met de aanschaf van een identiteitskaart kunnen worden volstaan. Wordt echter buiten Europa gereisd, dan zal een eigen paspoort moeten worden aangeschaft (een aantal landen, waaronder de VS, eisen overigens nu al dat kinderen op een eigen paspoort inreizen).

Wat betreft de mogelijkheden om de eventuele financiële lasten voor gezinnen te dempen, wordt er op gewezen dat voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart voor kinderen tot 14 jaar zoals gezegd al een tarief geldt dat beneden de werkelijke kostprijs ligt. Een verlaging van het tarief voor jeugdigen, zoals voorzien voor 1 januari 2012 (€ 30), zou een onverantwoord beslag leggen op de financiën van het Rijk en de gemeenten. Voor ouders met een laag inkomen hebben de paspoortverstrekkende autoriteiten al de mogelijkheid om de rechten voor een reisdocument geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden. Op grond van artikel 2, tweede lid, van het Besluit paspoortgelden worden in dat geval de kosten die door een gemeente aan het Rijk moeten worden afgedragen vanwege levering van het reisdocument naar rato van de verleende kwijtschelding verminderd of komen zij geheel te vervallen.

Of de voorgenomen verlenging van de geldigheidsduur van het paspoort van vijf naar tien jaar kan voor gezinnen waarin gereisd wordt met paspoorten een dempend effect zal hebben op de totale kosten is op dit moment niet te zeggen. Dat zal pas duidelijk zijn indien de prijs van het tien jaar geldige paspoort bekend is. Overigens is op dit moment nog de vraag of en in hoeverre deze verlenging van de geldigheidsduur ook moet gelden indien de aanvrager een kind is. Dit in verband met de gelijkenis met de foto in het paspoort. In het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de verlenging van de geldigheidsduur van paspoorten zal de regering daarover een besluit nemen.

3. Verwarring en mogelijkheid tot fraude

De leden van de VVD-fractie vroegen of de keus om bestaande bijschrijvingen niet door te halen geen aanleiding zou kunnen geven tot verwarring, dan wel tot fraude. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen hierop in te gaan. Zij vroegen of – wanneer ouders zich aan het loket melden voor een nieuw paspoort voor hun kinderen – wel de mogelijkheid tot doorhaling bestaat. Zij vreesden dat bij gebrek aan doorhaling – de voorgenomen voorlichting dat bijschrijvingen niet meer geldig zijn ten spijt – er bij ouders verwarring zal ontstaan over de al bestaande bijschrijvingen.

Met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komen alle bepalingen in de Paspoortwet met betrekking tot de bijschrijving te vervallen, ook de bepalingen die betrekking hebben op het doorhalen van een bijschrijving. Er is in dit wetsvoorstel niet voorzien in een overgangsregeling om bestaande bijschrijvingen te laten doorhalen in reisdocumenten die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geldig zijn. Zoals gemeld in de memorie van toelichting is hiervoor gekozen omdat doorhaling met zich meebrengt dat iedereen die dan nog beschikt over een reisdocument waarin kinderen zijn bijgeschreven, zich bij de paspoortuitgevende instantie moet melden om de bijschrijving te laten doorhalen. De regering wil burgers (en paspoortuitgevende instanties) deze administratieve plicht besparen. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat op geen enkele wijze kan worden gewaarborgd dat alle burgers zich tijdig melden om de bestaande bijschrijvingen te laten doorhalen. Er zullen derhalve hoe dan ook na inwerkingtreding van de wetswijziging nog reisdocumenten in omloop zijn met bijschrijvingen die niet zijn doorgehaald.

Er is daarom gekozen voor een andere insteek die zich richt op voorlichting aan burgers en uitgevende instanties. Al in september 2009 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een folder die huis aan huis is verspreid in verband met de invoering van vingerafdrukken in reisdocumenten, ook gemeld dat de mogelijkheid om kinderen bij te schrijven met ingang van 26 juni 2012 zal gaan vervallen en

dat alle beschrijvingen op die datum hun geldigheid verliezen. Nu deze datum dichterbij komt wordt de communicatie hierover geïntensiveerd. Uitgevende instanties zullen door middel van een brief worden geïnformeerd en tevens worden voorzien van een folder waarmee zij de burgers informatie kunnen verstrekken over het vervallen van de bijschrijving en de gevolgen daarvan. Ook is de reisbranche op de hoogte gesteld, zodat ook zij burgers kunnen inlichten. Daarnaast zullen burgers die via google op internet zoeken naar reisorganisaties, luchtvaartmaatschappijen of andere websites die vakantiebestemmingen aanbieden, door middel van digitale advertenties op de desbetreffende zoekpagina's op de hoogte worden gesteld van het vervallen van de mogelijkheid om kinderen bij te schrijven en voor nadere informatie worden verwezen naar de relevante overheidssites.

Er is voorts geen reden om aan te nemen dat er als gevolg van het niet doorhalen van bijschrijvingen aanvullende mogelijkheden tot fraude zullen ontstaan. Doordat bijschrijvingen met ingang van 26 juni 2012 vervallen en dit feit bekend is bij de autoriteiten aan wie de reisdocumenten bij grensoverschrijding met andere landen worden aangeboden, zijn de niet-doorgehaalde bijschrijvingen vanaf dat moment van geen waarde meer.

Het voorgaande betekent dat wanneer ouders zich na 26 juni 2012 aan het loket melden voor een nieuw paspoort voor hun kinderen, de bijschrijving in het reisdocument van de ouder niet zal worden doorgehaald. In het licht van het voorgaande acht ik de hierboven genoemde voorlichtingsactiviteiten voldoende om eventuele verwarring over bestaande bijschrijvingen te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook om een concrete reactie op een ontvangen bericht over vermissing van paspoorten, waaruit blijkt dat voor de aangifte van vermissing pas na enkele dagen iemand beschikbaar is om de aangifte in ontvangst te nemen, hetgeen – met name bij reisdocumenten op naam van kinderen – zou kunnen leiden tot misbruik van de gestolen of vermiste documenten.

Bij vermissing van een reisdocument is het van groot belang dat burgers de vermissing zo snel mogelijk kunnen melden aan de bevoegde instanties, zodat deze kan worden geregistreerd in toepasselijke systemen om misbruik zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij past inderdaad niet dat burgers geadviseerd worden op een later tijdstip terug te komen om de vermissing te melden. Dit zal nog eens onder de aandacht worden gebracht van de betrokken instanties. Overigens wordt, mede met het oog op vermindering van administratieve lasten voor burgers en professionals, nagegaan op welke structurele wijze kan worden bewerkstelligd dat de informatie over vermiste reisdocumenten eenvoudiger en sneller aan de relevante autoriteiten kan worden doorgegeven en in de systemen kunnen worden opgenomen.

De leden van de D66-fractie hadden geconstateerd dat indien de achternaam van de ouder en het kind verschilt, zij extra hinder kunnen ervaren bij grensoverschrijding. Deze leden vroegen of de hinder voor ouders met een afwijkende achternaam in omvang toeneemt als kinderen niet meer kunnen worden bijgeschreven en vroegen welke mogelijkheden er zijn om dit probleem te ondervangen zonder dat dit extra kosten met zich meebrengt voor de ouder of voogd.

Het is bekend dat ouders of voogden met een andere achternaam dan de naam van het onder hun gezag staande kind problemen kunnen ondervinden bij grenscontrole, met name als de ouder of voogd alleen reist met

het kind. Met het oog op het voorkomen van internationale kinderontvoering, waarbij sprake is van het onwettig onttrekken van het kind aan het ouderlijke gezag, is het begrijpelijk dat in dergelijke situaties extra kritisch wordt gekeken naar de juridische relatie tussen het kind en de meereizende volwassene. In Nederland zijn de problemen overigens beperkt, omdat de Koninklijke Marechaussee als grensbewakingsautoriteit toegang heeft tot de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Aan de hand van de GBA kan in veel gevallen nagegaan worden of het kind onder het wettelijk gezag staat van de meereizende persoon. Andere landen hanteren hun eigen regels bij grenscontrole.

Het is van belang op te merken dat de geconstateerde problemen zich ook nu al kunnen voordoen in de situatie dat het kind is bijgeschreven in het reisdocument van een ouder of voogd. Ook in dat geval kan de achternaam van het bijgeschreven kind afwijken van de achternaam van de ouder of de voogd in wiens paspoort het kind is vermeld. Het is niet in te schatten in welke mate het vervallen van de mogelijkheid om kinderen bij te schrijven zal leiden tot extra hinder bij grensoverschrijding.

In mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 19 mei 2011¹ heb ik aangegeven dat de houder van een reisdocument de naam van zijn (gewezen) echtgenoot, echtgenote of geregistreerd partner in zijn eigen reisdocument kan laten opnemen. Indien dit dezelfde naam is als de naam van het kind waarmee gereisd wordt, kan dat helpen bij een soepele grenspassage. Het zal van de grensautoriteit van het te bezoeken land afhangen hoe in concrete gevallen wordt omgegaan met situaties waarbij de achternamen van de volwassenen en het meereizende kind verschillen. Daar heeft Nederlandse regelgeving verder geen invloed op.

4. Identiteitsvaststelling zeer jonge kinderen

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzochten om inzichtelijk te maken hoe de vaststelling van de identiteit van zeer jonge kinderen kan worden gewaarborgd. Zij vroegen wat een redelijke geldigheidstermijn is voor de paspoorten van zeer jonge kinderen en vroegen hoe de problemen met de afname van biometrische gegevens bij kinderen zich verhouden tot de 1p1p-eis.

De identiteitsvaststelling van jonge kinderen bij de aanvraag van een reisdocument is niet eenvoudig, met name als het om baby's en zeer jonge kinderen gaat. Naar mate het kind ouder is, kan de identiteitsvaststelling wel betrouwbaarder worden. Zo kan de ambtenaar bijvoorbeeld identificerende vragen gaan stellen aan het kind over de eigen gegevens en die van andere gezinsleden. Het gebruik van de foto is sinds jaar en dag gebruikelijk. Niet alleen in Nederland maar overal in de wereld. Zoals bekend worden er bij kinderen onder de 12 jaar geen vingerafdrukken opgenomen voor opslag in de chip in het reisdocument. Er worden bij het afnemen van biometrische gegevens dan ook geen (nieuwe) problemen voorzien als gevolg van de invoering van 1p-1p.

Wat betreft de te hanteren geldigheidstermijn van paspoorten voor jonge kinderen kan worden opgemerkt dat op grond van de huidige wetgeving er geen onderscheid bestaat tussen de geldigheidsduur van een bijschrijving van een kind in het reisdocument van een ouder of voogd en de geldigheidsduur van een eigen reisdocument van een kind. In beide gevallen bedraagt deze in beginsel vijf jaar. Zoals in onderdeel 2 van deze nota is gemeld, zal de geldigheidsduur van het paspoort worden verlengd tot tien jaar en zal in dat kader worden nagegaan of voor kinderen tot een

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 25 764, nr. 48.

bepaalde leeftijd met het oog op een betrouwbare vaststelling van de identiteit een kortere geldigheidsduur dient te worden aangehouden.

5. EU-regelgeving

De leden van de VVD-fractie vroegen of er al meer zicht is op het verslag van de Europese Commissie over de voorschriften voor kinderen die alleen of onder begeleiding reizen en daarbij buitengrenzen van lidstaten overschrijden.

Navraag bij de Europese Commissie naar de voortgang met dit onderzoek heeft vooralsnog geen nadere informatie opgeleverd. De Commissie heeft aangegeven nog enige maanden nodig te hebben om de gevraagde informatie te kunnen leveren. Zodra de informatie van de Commissie is ontvangen zal de Tweede Kamer daarover worden geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ten slotte in hoeverre de datum van 26 juni 2012, zoals die in het wetsvoorstel staat, door de EU-verordening dwingend is voorgeschreven.

De EU-wijzigingsverordening¹ schrijft expliciet voor dat vanaf 26 juni 2012 paspoorten en reisdocumenten worden verstrekt als individuele documenten. Dit heeft mede tot gevolg dat reeds in de Nederlandse reisdocumenten opgenomen bijschrijvingen met ingang van die datum hun geldigheid verliezen. Deze datum is dwingend voorgeschreven, en geldt ook zonder dat de Paspoortwet zou worden gewijzigd. De wijziging van de Paspoortwet is echter wel nodig om de Nederlandse wetgeving ook in formele zin in overeenstemming te brengen met de wijzigingsverordening.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Verordening (EG) 444/2009 van het Europees parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.