

Vergaderjaar 2012–2013

33 440 (R 1990)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met een andere status van de Nederlandse identiteitskaart, het verlengen van de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten, een andere grondslag voor de heffing van rechten door burgemeesters en gezaghebbers en het niet langer opslaan van vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie (Wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart)

Nr. 8

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 3 juli 2013

Het voorstel van rijkswet wordt als volgt gewijzigd:

In artikel I wordt na onderdeel G het volgende onderdeel ingevoegd:

Ga

Artikel 18, onderdeel b, komt te luiden:

b. die onherroepelijk veroordeeld is tot:

1°. een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van vier maanden of meer, of

2°. een geldboete in het Europese deel van Nederland van meer dan het bedrag dat ten hoogste kan worden opgelegd voor een feit van de tweede categorie, als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, of tot betaling van een daarmee overeenkomend geldbedrag op grond van artikel 36e of artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht, of een met dat bedrag overeenkomende geldelijke sanctie in een openbaar lichaam, Aruba, Curaçao of Sint Maarten, of

TOELICHTING

Deze nota van wijziging strekt ertoe de zogenoemde strafrechtelijke grond tot weigering of vervallenverklaring van een reisdocument uit te breiden. In artikel 18, onderdeel b, van de Paspoortwet is de grond voor het weigeren of laten vervallen van een paspoort opgenomen voor bepaalde categorieën onherroepelijk strafrechtelijk veroordeelden. Met deze maatregel wordt beoogd te voorkomen dat deze personen zich door een verblijf in het buitenland aan de tenuitvoerlegging van hun straf (kunnen) onttrekken. Het toepassingsbereik van deze bepaling is beperkt. Zo geldt dat paspoortsignalering bij vrijheidsstraffen of vrijheidsbene-

mende maatregelen pas mogelijk is bij een opgelegde vrijheidsbeneming van zes maanden of meer en daarnaast dient te zijn voldaan aan een aantal randvoorwaarden voor tot toepassing van deze grond tot weigering of vervallenverklaring kan worden overgegaan. Zoals aangekondigd in het antwoord op Kamervragen van het lid van de Tweede Kamer de heer Schouw¹ en in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie² bestaat de wens om het toepassingsbereik van artikel 18, onderdeel b, van de Paspoortwet uit te breiden.

Deze aanpassing van de Paspoortwet is aangewezen enerzijds vanuit het doel op te treden als een consequente overheid en anderzijds vanuit de noodzaak de opsporingskansen van personen die onherroepelijk veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel en daarnaast onvindbaar zijn, te vergroten. Het nu voorliggende voorstel tot wijziging, dat ik mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie indien, past in een breder verband van maatregelen om de executie van strafvonnissen snel en zeker te laten verlopen.³

Op basis van de voorwaarden genoemd in het huidige artikel 18, onderdeel b, van de Paspoortwet, staan thans ruim 200 paspoorten gesignaleerd van personen die zich onttrekken aan een hen opgelegde vrijheidsstraf, vrijheidsbenemende maatregel of geldboete. Deze personen hebben een straf van zes maanden (180 dagen) of meer of een geldboete van de derde categorie of hoger (meer dan € 3.900) opgelegd gekregen. De voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik naar een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel vanaf vier maanden en naar schadevergoedingsmaatregelen en ontnemingsmaatregelen van minimaal € 3.900 leidt er toe dat van de huidige groep veroordeelden ongeveer 450 tot 500 extra paspoorten zullen worden gesignaleerd. Zonder deze uitbreiding kunnen de paspoorten van deze personen niet worden gesignaleerd, zodat deze personen een geldig Nederlands paspoort kunnen aanvragen, waarmee zij naar het buitenland kunnen afreizen en zich op deze wijze kunnen onttrekken aan de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de hun opgelegde straf, maatregel of boete.

Met de uitbreiding van de signaleringsgrond van zes maanden of meer naar vier maanden of meer wordt aangesloten op de termijnvoorwaarden voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (120 dagen of meer). Op grond van artikel 2, eerste lid, van het Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten kan een Europees aanhoudingsbevel worden uitgevaardigd met het oog op de overlevering van een persoon ten behoeve van een strafexecutie indien de betrokkene is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste vier maanden. In verband hiermee geldt voor veroordeelden in het opsporingsregister met een openstaande vrijheidsbenemende sanctie van 120 dagen of meer dat Nederland deze op grond van artikel 4 van de Overleveringswet standaard signaleert in het Schengen Informatiesysteem of via Interpol met het oog op hun opsporing, aanhouding en overlevering aan Nederland. Bij het bepalen van de termijn waarvoor paspoortsignalering mogelijk is, is het wenselijk aan te sluiten bij de eerder genoemde 120 dagen. Het ligt voor de hand dat de overheid die andere lidstaten verzoekt een veroordeelde op te sporen en over te leveren, niet van diezelfde overheid een (nieuw) reisdocument kan ontvangen om daarmee naar andere (lid)staten te reizen. Om die reden wordt met deze wijziging de hoogte van de vrijheidsbenemende straf die een veroordeelde opgelegd moet hebben

¹ Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 1214.

² Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VI, nr. 90.

³ Zie Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VI, nr. 11.

gekregen, wil paspoortsignalering mogelijk zijn, verlaagd van zes maanden (180 dagen) naar vier maanden (120 dagen).

Hiernaast worden met deze wijziging de ontnemingsmaatregel en schadevergoedingsmaatregel als sanctie opgenomen in de voorwaarden voor signalering. In artikel 18, onderdeel b, van de Paspoortwet is thans naast de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel enkel de geldboete van de derde categorie, die loopt van € 3.900 tot € 7.800, of hoger als grond voor weigering of vervallenverklaring opgenomen. Sinds de invoering van de Paspoortwet op 1 januari 1992 zijn echter enkele nieuwe op te leggen (financiële) maatregelen opgenomen in de wet. Het gaat hierbij om de ontnemingsmaatregel (artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht) en de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht). Gezien het belang dat deze maatregelen beogen te beschermen en de gevolgen voor de samenleving als deze niet ten uitvoer worden gelegd, is het wenselijk en proportioneel een veroordeling voor deze maatregelen (vanaf € 3.900) ook in artikel 18, onderdeel b, op te nemen als grond voor weigering of vervallenverklaring van een reisdocument. Paspoorten kunnen op grond van de voorgestelde bepaling ook worden gesignaleerd voor weigering of vervallenverklaring voor nog niet ten uitvoer gelegde geldboetes, ontnemings- en schadevergoedingsmaatregelen van minimaal € 3.900, opgelegd in Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Hierbij geldt dat onder de geldende en onder de voorgestelde regeling niet de geldboetecategorie van het gepleegde strafbare feit – die kan verschillen per land in het Koninkrijk, maar het feitelijk opgelegde bedrag bepalend is of kan worden overgegaan tot paspoortsignalering. De ondergrens voor deze paspoortsignalering is onder de huidige en onder de voorgestelde bepaling op dit moment € 3.900. Dat dit het minimaal opgelegde bedrag moet zijn, wordt met de formulering van de voorgestelde bepaling verduidelijkt door niet meer te verwijzen naar de derde categorie, die thans loopt van € 3.900 tot € 7.800, of hoger. In plaats daarvan wordt bepaald dat het een geldsanctie moet betreffen van meer dan het bedrag dat maximaal voor een feit van de tweede categorie kan worden opgelegd. Het noemen van het maximum van de tweede categorie in plaats van (de bandbreedte van) de derde categorie is dus enkel een tekstuele verduidelijking waarmee geen wijziging in de praktijk wordt beoogd.

Grondrechtelijk kader

Het weigeren of vervallen verklaren van een reisdocument vormt een inmenging van het recht het land te verlaten, de vrijheid van verkeer en het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven. Deze rechten zijn respectievelijk met name beschermd in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet en artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol EVRM, artikel 4, eerste lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 8 van het EVRM. Aangezien het hier gaat om rechten die niet absoluut zijn, is een inperking mogelijk mits daarvoor een afdoende rechtvaardiging voorhanden is. Van een dergelijke rechtvaardiging is onder de huidige regeling sprake⁴, en zal ook onder de nieuwe regeling sprake zijn.

Voor wat betreft het recht het land te verlaten geldt overeenkomstig artikel 2, vierde lid, van de Grondwet en artikel 2, tweede en derde lid, van het Vierde Protocol EVRM in gezamenlijkheid dat er een formeelwettelijke basis moet zijn voor de inmenging en dat de beperkende maatregel een legitiem doel moet dienen. Verder moet de inmenging tegemoet komen aan een noodzaak in een democratische samenleving en moet de inmenging proportioneel zijn. De hier voorgestelde wijziging vormt de

⁴ Zie Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, pp. 4–8.

formeelwettelijke basis. Het vervallen verklaren of weigeren van een paspoort om uitvoering van een veroordeling tot een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel te geven komt tegemoet aan het legitieme doel van handhaving van de openbare orde. Het EHRM heeft er in dit verband namelijk specifiek op gewezen dat het veiligstellen van iemands beschikbaarheid voor berechting en het veiligstellen van betaling van een hoge belastingschuld hieronder kunnen vallen.⁵ Het gaat hier om personen die zijn veroordeeld tot een niet geringe straf, namelijk een vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende maatregel van vier maanden (120 dagen) of meer, of een geldboete, schadevergoedingsmaatregel of ontnemingsmaatregel van meer dan het bedrag van de tweede categorie (vanaf € 3.900). Het is een fundamenteel belang van de samenleving dat de beperkte groep personen die tot dergelijke sancties zijn veroordeeld, waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat, en die zich aan de tenuitvoerlegging (proberen te) onttrekken, deze sancties daadwerkelijk ondergaat. De voorgestelde wijziging draagt eraan bij dat wordt voorkomen dat deze groep van onherroepelijk veroordeelden waarvoor het gegronde vermoeden bestaat dat zij zich door verblijf in het buitenland aan de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie zullen onttrekken, met een nieuw afgegeven paspoort het land verlaat. Deze bijdrage kan niet op een minder ingrijpende wijze worden bereikt.

Voor wat betreft de vrijheid van verkeer in de zin van artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol EVRM gelden dezelfde overwegingen als bij het recht het land te verlaten voor wat betreft de formeelwettelijke basis, het legitieme doel en de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel.

Ook voor wat betreft inmenging in het recht op het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM, ten slotte, gelden dezelfde overwegingen voor wat betreft de wettelijke basis, het legitieme doel en de proportionaliteit van de maatregel. De privacyrechtelijke rechtvaardigheid van maatregelen om identiteitspapieren in te nemen of niet te verstrekken vindt steun in recente rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁶

Gevolgen voor de uitvoering

Deze wijziging van de Paspoortwet heeft gevolgen voor de werklust van het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en – in geringe mate – de instanties van het Koninkrijk die zijn belast met de afgifte van paspoorten. Op basis van de huidige samenstelling van het opsporingsregister is berekend dat door deze uitbreiding ongeveer 450–500 paspoorten van veroordeelden (bovenop de ruim 200 nu) in aanmerking komen voor paspoortsignalering. Uit een impactanalyse blijkt dat dit voor met name het Nederlandse openbaar Ministerie en het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een beperkte structurele extra werklust meebrengt van respectievelijk ongeveer 0,3 respectievelijk 0,1–0,2 fte. De ruimere gronden voor paspoortsignalering hebben geen gevolgen voor de thans gehanteerde werkwijze bij de kabinetten van de Gouverneurs, de afdelingen burgerzaken van de Caribische landen van het Koninkrijk, de Nederlandse gemeenten, de openbare lichamen en de vertegenwoordigingen van

⁵ Zie EHRM, Foldes en Foldesné Hajlik t. Hongarije, 31 oktober 2006, nr. 41463/02 en EHRM, Riener t. Bulgarije, 23 mei 2006, nr. 46343/99.

⁶ Zie m.n. EHRM, 26 april 2011, M. t. Zwitserland, nr. 41199/06.

Nederland in het buitenland. Het enige verschil in de uitvoering van de afgifte van paspoorten zal zijn dat een langere, alfabetisch geordende lijst met gesignaleerde paspoorten moet worden geraadpleegd – dit gebeurt veelal geautomatiseerd – voordat tot afgifte kan worden overgegaan. Het aantal aanvragen van een paspoort door gesignaleerde personen kan door de verruiming van de mogelijkheid tot signalering toenemen. Deze toename zal echter beperkt zijn. Om deze reden is de verwachting dat de werklast op dit punt slechts minimaal zal toenemen.

Advies Openbaar Ministerie

Over het concept van deze nota van wijziging is advies ontvangen van het College van procureurs-generaal van het openbaar Ministerie. Het openbaar Ministerie constateert dat het voorstel voorziet in een leemte. Het College heeft dan ook met instemming kennis genomen van het voorstel. Als gevolg van de voorgestelde wijziging wordt het voor meer veroordeelden moeilijker om hun opgelegde vrijheidsstraf te ontlopen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk