

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. 9

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 mei 2013 en het nader rapport d.d. 17 juni 2013 bij de nota van wijziging (Kamerstuk 33 440 (R 1990), nr. 8), aangeboden aan de Koning door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 mei 2013, no. 13.000953, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging op het voorstel van rijkswet tot 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), met toelichting.

De nota van wijziging strekt er onder meer toe de mogelijkheid om het paspoort in te trekken of te weigeren na een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van zes maanden of meer in artikel 18, onder b, van de Paspoortwet² te wijzigen in een onherroepelijke veroordeling tot vier maanden of meer.

¹ De oorspronkelijke tekst van de nota van wijziging zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Wet van 26 september 1991, Stb. 1991, 498.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van de nota van wijziging een opmerking in verband met het in het Unierecht, het EVRM en het IVBPR gewaarborgde recht om het land te verlaten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 mei 2013, no. 13.000953, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 mei 2013, nr. W04.13.0129/l, bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, hierbij aan.

Verenigbaarheid met het recht om het land te verlaten

Het voorstel beoogt met de verlaging van de opgelegde straf van tenminste zes naar tenminste vier maanden de strafduur gelijk te trekken met de termijnvoorwaarden van het Europees Aanhoudingsbevel.³ De intrekking of de weigering van het paspoort betekent een beperking van het recht om het land te verlaten, zoals dat is gearandeerd in artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM)⁴ en artikel 12, tweede lid van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Om die reden dient deze beperking, zoals ook in de toelichting met het oog op het voorliggende voorstel wordt gemotiveerd, proportioneel te zijn aan het met de intrekking te dienen belang. In het kader van artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten⁵ geldt eenzelfde maatstaf.⁶ Naar het oordeel van de Afdeling voldoet de nota van wijziging aan deze maatstaf. De beperking kan geacht worden noodzakelijk te zijn in het belang van de openbare orde als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12, derde lid van het IVBPR, en daarmee ook met artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten, gelezen in samenhang met artikel 52, eerste lid, van het Handvest.

In de toelichting wordt in aanvulling op het voorgaande ook ingegaan op de betekenis van richtlijn 2004/38/EG.⁷ Op grond van artikel 4, eerste lid, van deze richtlijn hebben Unieburgers en hun familieleden die voorzien zijn van een geldige identiteitskaart of geldig paspoort het recht om het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven. Voorts noemt de toelichting bij het voorstel artikel 27 van de richtlijn, op grond waarvan lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van Unieburgers en hun familieleden om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid kunnen beperken. Daarbij verwijst de toelichting bij het voorstel naar recente rechtspraak van het Hof van Justitie EU op grond waarvan geldt dat artikel 27 niet in de weg staat «aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken».⁸ Aan deze beperking verbindt

³ 120 dagen, artikel 2, eerste lid, van het Kaderbesluit 2002/584/JBZ (Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002, Pb 2002, L 190, laatstelijk gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, Pb 2009, L 81), omgezet in artikel 2, eerste lid van de Overleveringswet, Wet van 29 april 2004, Stb. 2004, 195.

⁴ *Stamose t. Bulgarije*, EHRM 27 november 2012, nr. 29713/05, (EHRM 2013/38).

⁵ Of in casu sprake is van tenuitvoerlegging van Unierecht en derhalve deze bepaling van toepassing is, blijft hier in het midden.

⁶ Toelichting, onder de kop «Grondrechtelijk kader», derde tekstblok.

⁷ 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, zoals laatstelijk gewijzigd, in Pb EU 2011 L 141.

⁸ *Hristo Gaydarov t. Direktor na Glavna direksia «Ohranitelna politisia»*, HvJ EU 17 november 2011, zaak C-430/10. Zie eerder *Jipa t. Roemenië*, HvJ EU 10 juli 2008, zaak C-33/07.

het Hof, in lijn met artikel 27, tweede lid, van de richtlijn, evenwel de voorwaarde dat het gedrag van de burger een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Hieraan is in het huidige voorstel voldaan, aldus de toelichting.⁹

Gelet op het voorgaande gaat de regering er van uit dat richtlijn 2004/38/EG¹⁰ en de daaraan gegeven uitleg door het Hof van Justitie EU zonder meer van toepassing is op het onderhavige voorstel en dat de weigering of vervallenverklaring van een paspoort derhalve dient te voldoen aan de door de richtlijn gestelde voorwaarden. De Afdeling wijst er echter op dat het uitreisrecht van artikel 4, eerste lid, van de richtlijn alleen geldt voor Unieburgers en hun familieleden die voorzien zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Voorts bepaalt artikel 4, derde lid, van de richtlijn dat de lidstaten hun burgers een identiteitskaart of een paspoort verstrekken «overeenkomstig hun wetgeving». Beide bepalingen in onderlinge samenhang bezien duiden er op dat Richtlijn 2004/38/EG als uitgangspunt heeft dat de verstrekking, de weigering en de vervallenverklaring van reisdocumenten voor eigen onderdanen in beginsel een aangelegenheid is van de lidstaten.

Met laatstgenoemd uitgangspunt staat op gespannen voet dat de intrekking of de weigering van het paspoort wordt door de regering blijkens het door haar in de toelichting ingenomen standpunt beschouwd als een beperking van het uitreisrecht als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de richtlijn¹¹ en dientengevolge zou moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 27, tweede lid, van de richtlijn zoals uitgelegd door het Hof van Justitie EU. Dit standpunt klemt te meer omdat de bedoelde voorwaarden zeer strikt zijn en het hierdoor, anders dan in de toelichting blijktbaar wordt aangenomen, twijfelachtig is of artikel 18, onderdeel b, van de Paspoortwet, zeker na de voorgestelde uitbreiding, met die strikte maatstaf in overeenstemming zou zijn. Van «een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging»,¹² zoals bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de richtlijn, zal immers binnen de verruimde (en overigens ook de huidige) categorie van onherroepelijk veroordeelden als bedoeld in artikel 18, onderdeel b, vermoedelijk slechts in een beperkt aantal gevallen sprake zijn.

De Afdeling adviseert om in het licht van het bovenstaande de motivering van het voorstel nader te bezien.

Verenigbaarheid met het recht om het land te verlaten

Naar het oordeel van de Afdeling voldoet de nota van wijziging aan de maatstaf dat de beperking die wordt gesteld aan het recht om het land te verlaten proportioneel moet zijn aan het met de beperking te dienen belang. De Afdeling maakt naar aanleiding van de nota van wijziging een opmerking over de toelichting bij het voorstel in verband met het in het Unierecht, het EVRM en het IVBPR gewaarborgde recht om het land te

⁹ Toelichting, onder de kop «Grondrechtelijk kader», vierde tekstblok.

¹⁰ Richtlijn 2004/38/EG vindt mede zijn grondslag in artikel 18 EG, thans artikel 21 VWEU. Hierin wordt bepaald dat iedere burger van de Unie, in de zin van artikel 20 VWEU, het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering ervan zijn vastgesteld.

¹¹ Wel dient, zoals hiervoor aangegeven, een zodanige weigering of vervallenverklaring te voldoen aan de proportionaliteitstoets als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 12, derde lid, IVBPR. Dit is ook van belang om te voorkomen dat het uitreisrecht door te vergaande paspoortmaatregelen feitelijk illusoir wordt. Zoals hiervoor al gesteld is de Afdeling van oordeel dat aan die eis is voldaan.

¹² Zie Toelichting, onder de kop «Grondrechtelijk kader», vierde tekstblok.

verlaten. Het hieruit volgende advies van de Afdeling om de motivering van het voorstel nader te bezien, is gevolgd.

De toelichting is aangepast overeenkomstig het advies van de Afdeling dat de met de nota van wijziging voorgestelde uitbreiding van de vervallenverklaring of de weigering van een paspoort niet is aan te merken als een beperking van het uitreisrecht als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van richtlijn 2004/38/EG. Dientengevolge is toetsing aan de voorwaarden van artikel 27, tweede lid, van die richtlijn niet aan de orde.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toelichting bij de nota van wijziging op een aantal punten van ondergeschikte aard aan te vullen en te verduidelijken.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de nota van wijziging te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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