

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Een prioriteit van de regering is de vermindering van regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals in de publieke sector. In het regeerakkoord is aangekoerst op een structurele verlaging van de regeldruk per 2017 met 2,5 miljard. *Merkbare* regeldrukvermindering is daarbij een belangrijke ambitie. Vanuit deze ambitie wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om in de Paspoortwet de regeling te schrappen die bepaalt dat bij de aanvraag van een nieuw reisdocument een proces-verbaal van de politie moet worden overgelegd, indien het oude reisdocument is vermist of ontvreemd. Deze verplichting was in 2001 in de Paspoortwet opgenomen om misbruik tegen te gaan met reisdocumenten; in het bijzonder moest het aantal 'meervoudige vermissingen' worden teruggebracht. Gebleken is echter dat de maatregel geen effect heeft, en louter heeft geleid tot hoge administratieve lasten voor burgers, politie en uitgevende instanties, meestal gemeenten. Met het schrappen van deze administratieve verplichting wordt een aanzienlijke lastenreductie gerealiseerd. Tegelijkertijd heeft de regering in zijn brief van 20 december 2013 "Slim voorkomen, snel herstellen" zijn visie op de aanpak van identiteitsfraude uiteengezet. Daarin zijn voorstellen gedaan die identiteitsfraude en de gevolgen daarvan effectief kunnen bestrijden, zoals een voorziening voor burgers om vermiste reisdocument (online) te kunnen blokkeren. Voor wat betreft het tegengaan van 'meervoudige vermissingen' bepleit de regering een gerichte aanpak van veelvermissers. Op basis van fraudecriteria moeten veelvermissers door uitgevende instanties worden geïdentificeerd. Waar vermoedens zijn van fraude met reisdocumenten zal aangifte worden gedaan bij de politie.

De toelichting bij het wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de achtergronden geschetst van de huidige maatregel om te allen tijde een proces-verbaal van de politie te overleggen als een reisdocument is vermist of ontvreemd (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt beschreven waarom de maatregel nooit tot resultaat heeft geleid, de ervaringen die zijn opgedaan met alternatieve werkwijzen en de nieuwe procedure die met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld (hoofdstuk 3). Daarna wordt enkele maatregelen voorgesteld om fraude met vermiste reisdocumenten te bestrijden en stelt de regering, een aantal andere verbeteringen voor ten behoeve van het aanvraagproces (hoofdstuk 4). Tot slot worden de consequenties van de administratieve en financiële lasten van het wetsvoorstel beschreven (hoofdstuk 5) en verslag gedaan van de consultatie (hoofdstuk 6). Het wetsvoorstel strekt zich uit tot identiteitdocumenten op grond van de Paspoortwet. Vergelijkbare regelingen met betrekking tot andere identiteitsdocumenten, zoals rijbewijzen, zullen in een apart wetsvoorstel worden aangepast, omdat deze geen Rijkswetgeving betreffen.

2. De huidige aanvraagprocedure na een vermissing

2.1 De huidige regeling

Als een burger een nieuw reisdocument aanvraagt, is hij op grond van artikel 32 van de Paspoortwet verplicht zijn oude reisdocument in te leveren. Op deze hoofdregel bestaan twee uitzonderingen. Ten eerste als de aanvrager op grond van artikel 30 Paspoortwet een extra reisdocument in bezit mag hebben. Ten tweede als de aanvrager zijn oude reisdocument vermist, omdat hij deze dan niet *kan* inleveren. Onder vermissing wordt op grond van artikel 1, onderdeel j, van de Paspoortwet alle gevallen begrepen waarin de houder niet meer de feitelijke beschikking heeft over zijn reisdocument, tenzij hij deze aan een bevoegde autoriteit heeft moeten afstaan. Ook diefstal of verlies vallen daar dus onder. Bij vermissing heeft de aanvrager vanzelfsprekend de verplichting om – zodra hij de beschikking over het vermiste reisdocument krijgt – zo spoedig mogelijk het oude reisdocument alsnog in te leveren. Krachtens de artikelen 47, eerste lid, onderdeel g, en 56 Paspoortwet is het oude reisdocument immers van rechtswege vervallen en moet het worden ingeleverd. Ter bestrijding van fraude met reisdocumenten, is in artikel 31 van de Paspoortwet een procedure opgenomen als de burger een nieuw reisdocument aanvraagt, maar zijn oude reisdocument niet kan overleggen omdat deze is vermist. Op grond van het eerste lid moet de aanvrager allereerst een schriftelijke verklaring afleggen omtrent de vermissing. Deze verklaring wordt doorgaans ten overstaan van een ambtenaar afgelegd, nu de aanvraag in persoon dient te geschieden. Op grond van het tweede lid moet de aanvrager ook een opsporingsambtenaar van de politie een proces-verbaal over de vermissing op ambtseed laten opmaken, en daarvan een gewaarmerkte kopie overleggen bij de aanvraag. De aanvrager moet zich daarvoor eerst melden

op het politiebureau. Als aan deze voorwaarden is voldaan, wordt de aanvraag voor een nieuw reisdocument in behandeling genomen.

2.2 Achtergrond van de huidige regeling

Aanvankelijk kende de Paspoortwet bij zijn inwerkingtreding op 1 januari 1992 enkel de regeling dat bij de aanvraag van een reisdocument na vermissing een verklaring van vermissing moest worden afgelegd. Er werden geen wettelijke vormvoorschriften aan deze verklaring gesteld, en op grond van de Paspoortuitvoeringsregeling had de aanvrager twee mogelijkheden. Ofwel hij kon een terzake van de vermissing opgemaakt proces-verbaal van de politie overleggen, waarvan werd aangenomen dat dat sowieso gebeurt in geval van diefstal van het reisdocument. Ofwel hij kon een verklaring afleggen ten overstaan van de ambtenaar die de aanvraag voor een nieuw reisdocument in ontvangst nam. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd onderkend dat deze constructie het als vermist opgeven van een reisdocument kan bevorderen, omdat de aanvrager dan niet eerst langs het loket van de politie hoeft te gaan. De wetgever zag daarin geen bezwaar. Niet elke vermissing van een reisdocument was tenslotte het gevolg van een overtreding of misdrijf. In geval dat het reisdocument bijvoorbeeld is verloren of per ongeluk is vernietigd, ligt het niet voor de hand om melding van vermissing bij de politie te doen. Het opmaken van een proces-verbaal in deze gevallen, werd zelfs gezien als een oneigenlijk taak van de politie. Bovendien moest de aanvrager altijd nog ten overstaan van een ambtelijke autoriteit een verklaring van vermissing afleggen, welke naar waarheid moet worden ingevuld. De registratie van de vermissing en de verklaring daarbij gebeurden voornamelijk met het oog op eventueel (toekomstig) justitieel onderzoek waarbij het van belang kan zijn om te weten of een reisdocument als vermist is opgegeven en wat de omstandigheden van deze vermissing waren, alsmede welke gegevens oorspronkelijk ter verkrijging van het reisdocument in het aanvraagformulier zijn vermeld. Een aangifte van de vermissing was niet vereist, ook niet als de vermissing het gevolg was van diefstal of ander strafrechtelijk vergrijp.

In 1996 deden zich enkele incidenten voor met Nederlandse reisdocumenten. Zo hadden illegale vreemdelingen gebruik gemaakt van vervalste reisdocumenten en werden voorts tientallen vervalste paspoorten aangeboden bij uitzendbureaus. Men had het vermoeden dat er bij het aanvragen van een nieuw reisdocument soms een onjuist beeld werd geschetst van de ware reden van de vermissing van het oude document, teneinde dat oude reisdocument valselijk te kunnen gebruiken. Er waren voorbeelden bekend van personen aan wie in één jaar tijd zeven nieuwe reisdocumenten waren verstrekt. Hoewel cijfers ontbraken over hoeveel van de vermiste reisdocumenten werden misbruikt of in hoeveel gevallen een houder van een reisdocument dit bewust als vermist opgeeft teneinde het document in het criminele circuit terecht te laten komen, vond de wetgever de ruimte in de regelgeving voor het verstrekken van een nieuw reisdocument aan iemand die zegt zijn oude document te zijn verloren, te groot. In 1997 werd daarom de Paspoortuitvoeringsregeling zodanig gewijzigd dat de aanvrager bij vermissing van zijn reisdocument te allen tijde verplicht is daarvan melding te doen bij de politie. Van iedere melding wordt op ambtseid een proces-verbaal opgemaakt door een opsporingsambtenaar van de politie, dus ook in het geval er niet een duidelijk vermoeden van een strafbaar feit is. De burger die de aangifte doet ontvangt een door de politie gewaarmerkte kopie van het proces-verbaal, die hij vervolgens moet overleggen bij zijn aanvraag voor een nieuw reisdocument. Globaal zag de wetgever drie voordelen in deze procedure. Ten eerste heeft de politie meer expertise in het opmaken van verklaringen inzake de vermissing en in het herkennen van een mogelijke valse aangifte. Ten tweede kan de inschakeling van de politie een preventieve effect hebben richting mogelijk misbruik van reisdocumenten. Ten derde zou de opsporing van strafbare feiten worden bevorderd. Hoewel reeds in 1998 bleek dat de maatregel nauwelijks kwantitatief vast te stellen effecten had, besloot de wetgever de maatregel op te nemen in de Paspoortwet. De wetgever was van oordeel dat het ontbreken van succes te wijten was aan een gebrek aan voldoende instrumentarium – zoals een centraal raadpleegbaar reisdocumentenregister – en de politie te weinig prioriteit legde bij de uitvoering van de maatregel.

3. De nieuwe aanvraagprocedure na vermissing

3.1. Knelpunten rondom de huidige aangifteplicht

De verplichting om te allen tijde van een vermissing van een reisdocument proces-verbaal van de politie op te laten maken, heeft geleid tot forse administratieve lasten voor burgers en politie. Jaarlijks worden circa 182.000 Nederlandse reisdocumenten als vermist opgegeven. Daarmee zijn voor burgers ruim 364.000 uur aan administratieve lasten gemoed vanwege de verplichting naast het aanvragen van een nieuw document, de vermissing bij de politie te melden. Tegelijkertijd zijn

er vanuit de politie 80 fte gemoeid. Deze forse maatschappelijke kosten en inspanningen zouden enkel gerechtvaardigd zijn als daarmee een wezenlijke bijdrage aan de fraudebestrijding wordt gerealiseerd. Dat blijkt echter niet het geval. Het aantal fraudegevallen dat met deze procedure wordt voorkomen, is vermoedelijk nihil. De oorzaak hiervan is dat frauderende aanvragers – welke door de verplichte gang naar de politie zou moeten worden onderschept – zich nagenoeg onmogelijk laten herkennen tussen het overgrote deel van normale aanvragers. Wanneer een frauderende burger een nieuw reisdocument wil hebben, zodat met zijn oude reisdocument kan worden gefraudeerd, heeft hij enkel een verklaring bij de politie af te leggen dat zijn oude reisdocument is vermist. Met de enkele melding dat het reisdocument is vermist, heeft de politie onvoldoende (juridische) grond om nader strafrechtelijk onderzoek te doen naar fraude met reisdocumenten – laat staan dat het openbaar ministerie tot vervolging kan overgaan. In gevallen waarin de vermissing volgens de verklaring van de aanvrager geen gevolg is van een strafbaar feit als diefstal, blijkt het opmaken van proces-verbaal door de politie dan ook voornamelijk te worden opgepakt als een administratief traject zonder vervolgactie. Nader onderzoek blijft achterwege, waardoor de detectie- en sanctiekans voor fraudeurs te verwaarlozen is. Van belang is ook dat de aanvrager - naast het proces-verbaal van politie - een verklaring van vermissing laat opmaken bij zijn gemeente. Deze verklaring bevat doorgaans precies dezelfde informatie als het eerder opgemaakte proces-verbaal. In die zin heeft het proces-verbaal geen aanvullende waarde en wordt feitelijk twee maal dezelfde handeling verricht, zowel door de politie als bij de gemeente. Het andere doel van de verplichte verschijning op het politiebureau was – om in de preventieve sfeer – het aantal als vermiste of gestolen reisdocumenten te laten dalen. Gebleken is dat ook dit doel niet werd bereikt. Integendeel, er is zelfs sprake van een lichtgroeiende tendens. Deze duidt overigens per definitie niet op een toename van misbruik, veeleer hangt deze samen met het toegenomen aantal documenten dat in omloop is, waardoor ook het aantal documenten dat wordt vermist hoger is.

3.2. De proeftuin vermissing reisdocumenten

Het ministerie van BZK is in 2009 in samenwerking met de ministeries van V&J en I&M, Nederlandse gemeenten, en politie de proeftuin 'vermissing identiteitsdocumenten' gestart. De proef is in 2009 en 2012 tussentijds geëvalueerd. Er werd geconstateerd dat het laten vervallen van het proces-verbaal bij geen vermoeden van misbruik met een reisdocument werd beschouwd als een enorme kans om de (onnodige) administratieve lasten verder terug te dringen. In de proeftuin is tevens onderzocht of het wenselijk is wel aangifte voor te schrijven, indien de vermissing het gevolg is van diefstal of een ander strafbaar feit. Dat bleek niet het geval, en in latere proeftuinen is deze verplichting dan ook losgelaten. Ten eerste bleek dat de politie slechts in een zeer gering aantal gevallen daadwerkelijk onderzoek kon doen naar vermoedens van misbruik. Bovendien is dergelijke verplichting niet nodig voor burgers die sowieso vrijwillig aangifte doen van diefstal of een strafbaar feit. Daarbij geldt dat burgers die niet de behoefte voelen om aangifte te doen van diefstal eenvoudig aan deze maatregel ontkomen door bij hun aanvraag te stellen dat de vermissing het gevolg is van bijvoorbeeld verlies van het reisdocument. Naar aanleiding van de opgedane ervaring en behaalde resultaten met de nieuwe werkwijze waarin de melding van vermissing bij de politie is komen te vervallen, kan thans worden gesteld dat de procedure voldoende kwaliteitswaarborgen biedt om tot landelijke invoering over te gaan. De nieuwe werkwijze is erop gericht zowel de procedure voor burgers te vereenvoudigen alsmede de politie te ontlasten in die gevallen waarin geen vermoedens bestaan van misbruik van identiteitsdocumenten. Vermoedt de ambtenaar van de gemeente waar de burger zijn verklaring omtrent vermissing laat opmaken frauduleus handelen dan wel misbruik met identiteitsdocumenten, dan schakelt hij de politie in. Deze kan bij een redelijke verdenking van schuld aan een strafbaar feit gericht onderzoek doen, waarna het openbaar ministerie onder voorbehoud van voldoende aanknopingspunten kan overgaan tot strafrechtelijke vervolging. Parallel hieraan kan de uitgevende autoriteit - naast het strafrechtelijk traject - bestuursrechtelijke maatregelen initiëren. Op verzoek van de uitgevende autoriteit kan betrokkene opgenomen worden in het register Paspoortsignaleringen (RPS), zodat de afgifte van een paspoort kan worden geweigerd. Zo wordt een ruimte van adequate fraudebestrijding en goede informatie-uitwisseling tussen politie en gemeenten gecreëerd, waarmee het signaleren en acteren op frauduleus handelen met reisdocumenten in de keten wordt verbeterd. Kern van de proef is dat de burger bij vermissing van een Nederlands identiteitsdocument niet eerst naar de politie hoeft voor een proces-verbaal van vermissing. De burger legt louter een eigen verklaring van vermissing af bij de autoriteit, die de aanvraag voor een nieuw document direct verder kan afhandelen. Aan de hand van de eigen verklaring inzake de vermissing beoordeelt de uitgevende autoriteit of mogelijk sprake is van misbruik. Dit geschiedt met vooraf vastgelegde indicatoren, die neergelegd zijn in de zogenaamde circulaire 'vermoeden van misbruik en vermissing van reisdocumenten' gelieerd aan art. 24 onder b van de Paspoortwet. Indicaties voor

misbruik zijn bijvoorbeeld: iemand heeft binnen een periode van vijf jaar vóór de aanvraag driemaal een identiteitsdocument zonder plausibele redenen als vermist opgegeven, iemand heeft het document blijkbaar opzettelijk beschadigd of iemand heeft anderen in de gelegenheid gesteld het document te gebruiken. Dergelijke handelingen kunnen wijzen op het doorverkopen of uitlenen van documenten in het kader van illegale grensoverschrijding, arbeid of financiële transacties of op het doelbewust onbruikbaar maken van documenten om reisbewegingen te maskeren. De proef laat zien dat in verreweg de meeste gevallen dat iemand een identiteitsdocument verliest (ongeveer 98%), er geen aanleiding is om misbruik te veronderstellen. Juist vanwege het ontbreken van fraude-indicaties, is het onnodig de burger te belasten met een gang naar de politie, die dan wordt ingeschakeld voor uitsluitend administratieve taken. Deze taken konden in de proef op goede wijze worden verricht door de uitgevende autoriteit, hetgeen leidde tot een sterke administratieve lastenverlichting bij de politie. De vrijgekomen capaciteit bij de politie kan benut worden voor andere taken, waaronder het doen van onderzoek in gevallen waarin er bij de uitgevende autoriteiten wel vermoedens voor misbruik bestonden.

Caribische dimensie

Voor de Caribische Rijksdelen en Caribisch Nederland is onderzocht of de voorgestelde procedure eveneens wenselijk is. Daarbij is rekening gehouden met zowel kwalitatieve als kwantitatieve effecten van de beoogde procedure voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Daarbij heeft het ministerie van BZK in samenwerking met de KMar een opleiding voor de Rijksdelen verzorgd, aangaande het voorkomen dan wel herkennen van frauduleus handelen met c.q. misbruik van identiteitsdocumenten. Bonaire is in december 2013 gestart, waarna Curaçao in maart 2014 volgde. De proeftuinen op Bonaire en Curaçao dienen respectievelijk als voorbeeld voor de overige openbare lichamen en autonome landen binnen het Koninkrijk.

De proeven op Bonaire en Curaçao verlopen succesvol. Uit de proef is wel gebleken dat er enkele maatregelen in de uitvoering wenselijk zijn om fraude zo goed mogelijk te bestrijden. Zo wordt de informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties en de autorisatie- en koppelingspraktijk van overheidssystemen verbeterd. Bij de afdeling Burgerzaken is de verwachting dat de nieuwe werkwijze niet of nauwelijks extra tijd zal kosten, terwijl de dienstverlening aan burgers zal verbeteren. Om de nieuwe werkwijze met betrekking tot een gerichte aanpak van fraudebestrijding met de documenten goed te borgen zal er een gerichte opleiding voor baliemedewerkers ten aanzien van documentherkenning worden gegeven en daarnaast worden afspraken gemaakt met het justitiële en politionele apparaat met betrekking tot prioriteitstelling aan identiteitsfraude met reisdocumenten. Bij de verdere uitwerking van de voorgestelde maatregel in de Paspoortuitvoeringsregelingen zal worden gewogen welke aanpassingen uniform kunnen plaatsvinden, welke specifiek voor Caribisch Nederland gelden en welke eventuele aanpassingen zijn voorbehouden aan de autonome landen.

3.3. De nieuwe aanvraagprocedure zonder aangifteplicht

Vanwege de problemen met de huidige aangifteplicht is gezocht naar een andere, efficiënte, werkwijze die rekening houdt met enerzijds het belang van de burger om op eenvoudige wijze zijn recht op een reisdocument te kunnen realiseren, en anderzijds het maatschappelijke belang bij een zo waterdicht mogelijke procedure die het risico van fraude met reisdocumenten en de mogelijke gevolgen daarvan, zo veel mogelijk uitsluit (zie vorige paragraaf). Op basis van de ervaringen in de proeftuin wordt het navolgende voorgesteld.

Voor de eenvoud en toegankelijkheid van de aanvraagprocedure wordt geregeld dat de burger bij vermissing van een Nederlands reisdocument of rijbewijs niet eerst naar de politie hoeft voor een proces-verbaal van vermissing. De burger legt uitsluitend een verklaring van vermissing af bij de uitgevende instantie, die de aanvraag voor een nieuw document direct verder kan afhandelen. Voor het beperken van fraude zal bij vermissing van een reisdocument een fraude-check plaatsvinden door de uitgevende instantie. Op basis van fraude-indicatoren wordt bepaald of er een vermoeden is dat betrokkene misbruik maakt van reisdocumenten. Als basis voor deze procedure kan de 'Circulaire Aanpassing signaleringsprocedure Paspoortwet bij vermoeden van misbruik met reisdocumenten' dienen. Indicaties voor misbruik zijn bijvoorbeeld: iemand heeft binnen een periode van vijf jaar vóór de aanvraag driemaal een reis- of identiteitsdocument zonder plausibele redenen als vermist opgegeven, iemand heeft het document blijkbaar opzettelijk beschadigd of iemand heeft anderen in de gelegenheid gesteld het document te gebruiken. Dergelijke handelingen kunnen wijzen op het doorverkopen of uitlenen van documenten in het kader van illegale grensoverschrijding, arbeid of financiële transacties of op het doelbewust onbruikbaar maken van documenten om reisbewegingen te maskeren. Van belang is dat de uitgevende instantie beter in staat is te toetsen aan deze fraude-indicatoren dan de politie. Zo kan de gemeente op basis van de BRP snel en effectief bezien in hoeverre er sprake is van een meervoudige vermissing, terwijl de politie niet over deze informatie beschikt. Bovendien heeft de

gemeente beschikking over de oude foto van het eerder aangevraagde reisdocument (althans als het oude document bij de betreffende gemeente is aangevraagd, zo nee dan moet deze worden opgevraagd bij de oude gemeente). Daarmee kan de ambtenaar een fotovergelijking toepassen waarmee de burger kan worden geïdentificeerd. Foto's zijn namelijk niet beschikbaar in de politiesystemen. Wanneer een gegronde vermoeden van fraude ontstaat, zal de betrokken ambtenaar op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering aangifte daarvan doen. De politie heeft dan een concrete zaak waarnaar zij een gericht en grondig opsporingsonderzoek kan instellen met mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging.

Tegelijkertijd kan de gemeente de beslissing op de aanvraag aanhouden, en de reeds bestaande signaleringsprocedure starten als bedoeld in artikel 24, onder b, van de Paspoortwet. Dit houdt in dat de gemeente de minister van BZK op de hoogte stelt van alle feiten en documenten die op het concrete geval betrekking hebben. Vervolgens zal de minister van BZK, na bestudering van het dossier en eventueel aanvullend eigen onderzoek, betrokken persoon opnemen in het register paspoortsignaleringen. Op basis daarvan kan het reisdocument aan betrokkene worden geweigerd.

4. Maatregelen tegen fraude met vermiste reisdocumenten en overige maatregelen

De minister van BZK heeft zijn visie op het aanpak van identiteitsfraude in het algemeen uiteengezet in zijn brief van 20 december 2013 "Slim voorkomen, snel herstellen". Kern van de daarin opgenomen voorstellen is om de burger zelf beter in positie te brengen om identiteitsfraude te voorkomen en bestrijden. Waar het (vermoedens van) fraude met vermiste reisdocumenten betreft, wil de regering twee maatregelen voorstellen om de burger in deze betere positie te brengen. Ten eerste meldt de houder van een reisdocument zo snel mogelijk de vermissing van zijn reisdocument (paragraaf 4.1). Ten tweede kan de houder van een reisdocument ook melding doen van mogelijke fraude met gekopieerde reisdocumenten (paragraaf 4.2). Verder stelt de regering nog een andere verbetering in de aanvraagprocedure van reisdocumenten voor ten behoeve van minderjarigen (paragraaf 4.3) en stelt het voor om ook een reisdocument met een onjuist BSN nummer van rechtswege te laten vervallen (paragraaf 4.4).

4.1 Melden vermissing en aanvraag nieuw document

Er wordt voorgesteld in de Paspoortwet te regelen dat de vermissing van een reisdocument en/of Nederlandse identiteitskaart zo snel mogelijk door de rechtmatige houder kan worden gemeld. Een spoedige melding is belangrijk omdat vanaf dat moment de houdergegevens en het documentnummer van het vermiste reisdocument kunnen worden opgenomen in het Basisregister reisdocumenten en daaraan gekoppelde registers, zoals het Verificatieregister, het Nationaal Schengen Informatiesysteem (NSIS) en het Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) van Interpol. Doel van deze registers is te voorkomen dat burgers reizen of zich identificeren met gestolen of gevonden documenten van een ander. Bijvoorbeeld bij grenspassage is het voor de Koninklijke Marechaussee mogelijk om deze registers te raadplegen. Maar ook geautoriseerde private organisaties, zoals banken, notarissen, telefoonbedrijven en hypotheekverstrekkers, kunnen controleren of een reisdocument in omloop mag zijn. Door gestolen of vermiste reisdocumenten zo snel mogelijk op te nemen in deze registers kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de strijd tegen identiteitsfraude.

Artikel 31 van de Paspoortwet gaat er nochtans vanuit dat de burger pas bij de aanvraag van een nieuw reisdocument zijn oude reisdocument als vermist opgeeft. Dat betekent dat tot die tijd de detectiekans van fraude met een gestolen of vermiste reisdocumenten kleiner dan nodig is. Daarom wordt voorgesteld de melding van vermissing los te koppelen van het aangifteproces en te regelen de melding zo spoedig mogelijk wordt gedaan. De melding van vermissing blijft overigens een noodzakelijke voorwaarde wil een burger een nieuw reisdocument kunnen aanvragen indien zijn oude reisdocument is vermist.

4.2 Fraude met gekopieerde identiteitsbewijzen

De huidige Paspoortwet regelt dat alleen documenten die als gestolen of anderszins vermist zijn gemeld, kunnen worden opgenomen in het Basisregister. Het komt echter met enige regelmaat voor dat burgers zich bij de gemeente melden omdat zij vrezende slachtoffer te worden danwel dat al zijn van identiteitsfraude met hun reisdocument. In concreto gaat het om gevallen waarbij bijvoorbeeld een kopie van het reisdocument van betrokkene in verkeerde handen is gekomen. In dat geval kan betrokkene wel een nieuw document aanvragen maar op grond van de huidige regelgeving kan het documentnummer (formeel) niet worden opgenomen in het Basisregister als een document dat niet in omloop mag zijn. Het is echter wel wenselijk deze documentnummers te registreren als documentnummers die niet in omloop mogen zijn. Dan wordt het immers mogelijk voor bedrijven en instellingen die toegang hebben tot dit register om vast te stellen dat dit

document niet in omloop mag zijn en kunnen zij eventuele transacties die iemand wil plegen met deze documentgegevens, weigeren. Hiermee kan de eventuele schade die voortvloeit uit deze vorm van identiteitsfraude worden teruggedrongen.

4.3. Verlaging leeftijd voor vervangende toestemming van 16 naar 12 jaar

In het kader van de kabinetsbrede aanpak van huwelijksdwang en achterlating wordt voorgesteld paspoortverstrekking met vervangende rechtelijke toestemming vanaf 12 jaar mogelijk te maken. Dit om de terugkeer van minderjarigen – ouder dan 12 jaar – naar Nederland te kunnen faciliteren. Op dit moment komt het voor dat minderjarigen (jonger dan 16 jaar) in het buitenland verblijven, vanwege bijvoorbeeld huwelijksdwang of achterlating, en zich toch tot de ambassade wenden om naar Nederland te kunnen terugkeren. Hun ouders willen dan geen toestemming verlenen om een paspoort aan te vragen, waardoor deze minderjarigen niet terug kunnen keren naar Nederland. Daardoor hebben consulaire posten tevens onvoldoende mogelijkheden om tot afgifte van een nooddocument over te gaan en slachtoffers van kinderontvoering, achterlating en of huwelijksdwang te helpen om naar Nederland terug te keren.

Dit voorstel beoogt, in de gevallen dat deze minderjarigen erin slagen om een Nederlandse consulaire post te bereiken, het mogelijk te maken om hen naar Nederland te laten terugkeren. Dit kan door de leeftijd waarbij de rechter om vervangende toestemming voor de aanvraag van een reisdocument kan worden gevraagd, te verlagen van 16 jaar naar 12 jaar. De rechter beslist op grond van artikel 38, vijfde lid, met de meeste spoed hierop. Op grond van het huidige artikel 39 van de Paspoortwet kan de minister van Buitenlandse Zaken, vooruitlopend op de beslissing van de rechter, een noodpaspoort verstrekken zodra het verzoek bij de Nederlandse rechter is aangebracht. Het gaat op basis van de ervaringen van Buitenlandse Zaken om enkele gevallen op jaarbasis.

Deze aanpassing van de aanvraagprocedure is in het belang van het kind. Het is daarbij aan de rechter om vervangende toestemming voor de aanvraag van een reisdocument te verlenen. Dit zal in alle gevallen steeds het onderwerp zijn van een zeer zorgvuldige belangenafweging, waarbij er aangetoond dient te worden dat er gegronde redenen zijn om in concrete gevallen af te wijken van het gezagsrecht van de ouder(s). Doordat er sprake is van een rechterlijke belangenafweging voordat een reisdocument wordt afgegeven, is de voorgestelde procedure met waarborgen omkleed.

De wijziging ziet overigens uitsluitend op het aanvragen van een paspoort. Een Nederlandse identiteitskaart kunnen jongeren vanaf 12 jaar namelijk wel al zelfstandig aanvragen.

4.4 Van rechtswege verval reisdocument ingeval van wijziging BSN-nummer

In artikel 47 van de Paspoortwet worden de gronden genoemd op basis waarvan een reisdocument van rechtswege vervalt. Het is wenselijk daaraan een grond toe te voegen die regelt dat een reisdocument vervalt als het daarin vermelde BSN-nummer onjuist is, omdat de houder een nieuw BSN-nummer heeft. Dergelijke zogenaamde dubbelinschrijvingen kunnen bijvoorbeeld ontstaan als een persoon die woonachtig is in het buitenland in het bezit is van een oud sofinummer van de Belastingdienst en bij remigratie terug naar Nederland een nieuw BSN van de gemeente, waar hij als ingezetene wordt ingeschreven, krijgt. Een groot deel van de meldingen van dubbelinschrijvingen leidt tot wijziging van het BSN; het gaat om enkele honderden wijzigingen per jaar.

Omdat de Paspoortwet voorschrijft dat het BSN-nummer in het reisdocument wordt vermeld kan dat ertoe leiden dat na wijziging van een BSN-nummer de houder een reisdocument heeft waarin een onjuist BSN-nummer staat vermeld. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat dergelijk reisdocument van rechtswege vervalt. Dit is noodzakelijk omdat bij officiële identificatieplichten, zoals bij banken of in de zorgsector gebruik kan worden gemaakt van het BSN-nummer op het identiteitsdocument. Indien dat blijkt af te wijken van het nummer dat in de Basisregistratie Personen is opgenomen, kan dat voor betrokkene nadelige gevolgen hebben. Vandaar dat het wenselijk is in dit soort gevallen het eerder uitgereikte reisdocument van rechtswege te laten vervallen.

5. Administratieve en financiële lasten

Dit voorstel heeft de volgende effecten op de administratieve lasten:

- Een vermindering van de administratieve lasten voor burgers, doordat de burger bij verlies of diefstal van zijn identiteitsdocument direct een nieuw document kan aanvragen, zonder een vermissingsaangifte te doen bij de politie;

- Een vermindering van de administratieve lasten voor de politie, doordat geen proces-verbaal moet worden opgemaakt over vermissingen, maar alleen nog in die gevallen waarbij mogelijk sprake is van misbruik van Nederlandse identiteitsdocumenten;
- Een vermindering van de administratieve lasten voor de uitgevende autoriteiten; doordat burgers zelf hun vermissing al registreren, zodat het niet langer noodzakelijk is alsnog bij de gemeente een eigen verklaring over de vermissing af te leggen. Het door burger zelf ingevuld formulier kan dienst doen als een eigen verklaring van vermissing.

Burger

Het aantal vermiste (verloren en gestolen) paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten bedraagt gemiddeld 182.000 per jaar (gebaseerd op cijfers over periode 2009-2014). De administratieve last voor de burger voor het doen van aangifte van vermissing van een identiteitsdocument bij de politie en het doen van een aanvraag voor een nieuw document is in 2005 vastgesteld op circa 2 uur extra ten opzichte van een reguliere aanvraag. Deze 2 uur gaat op aan onder meer bezoek aan de politie voor de aangifte, het kopiëren, archiveren en weer opzoeken van het proces verbaal en het opstellen verklaring van vermissing bij de gemeente. Na schrapping van de aangifteplicht resteert hier slechts de 3 minuten die het kost om de verklaring van vermissing op te maken. Het schrappen van de verplichting uit hoofde van de Paspoortwet tot het doen van aangifte bij de politie van vermissing van een reisdocument, betekent dus een vermindering aan administratieve lasten van bijna 2 uur. De vermindering van de administratieve lasten (in uren) voor burgers bedraagt daarmee circa 364.000 uur per jaar.

Uitgevende autoriteit

In geval van vermissing is de uitgevende instantie verplicht om de eigen verklaring van vermissing van de burger op te nemen. Die verklaring wordt nu ook al opgenomen. De administratieve last voor de burger en de gemeente voor het afleggen van een verklaring van vermissing van een identiteitsdocument als onderdeel van het aanvragen van een nieuw document is vastgesteld op ongeveer 3 minuten. Het is niet bekend hoeveel procent van de burgers gebruik zal maken van de mogelijkheid om het document direct zelf digitaal te blokkeren en hoeveel procent dit niet doet zodat alsnog de verklaring omtrent vermissing bij de aanvraag moet worden afgelegd. Daarom kan niet worden vastgesteld hoeveel de winst in de zin van vermindering van de administratieve last bij de gemeente daadwerkelijk wordt geboekt.

De politie

De administratieve last voor de politie voor het opnemen van een aangifte van vermissing van een reisdocument is vastgesteld op ongeveer 30 minuten. Het totale aantal aangiften van vermissing dat de politie per jaar minder zal hebben op te nemen, zal in gelijke mate afnemen als in de berekening van de administratieve lastenvermindering voor burgers. De politie verwacht door het laten vervallen van de aangifteplicht een landelijke capaciteitswinst te behalen van ongeveer 80 fte.

6. Consultatie

PM

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A

In artikel 4a, derde lid, wordt voorgesteld dat in het basisregister reisdocumenten tevens de gegevens worden opgenomen met betrekking tot de reisdocumenten waarvan de houder heeft gemeld dat deze is vermist of mogelijk voorwerp is van fraude. Deze reisdocumenten zijn op grond van het voorgestelde artikel 47, eerste lid, onderdeel i, van rechtswege vervallen. Door opname in het basisregister reisdocumenten van deze identiteitsdocumenten kan mogelijke fraude met en misbruik van deze reisdocumenten worden voorkomen. Het register kan bijvoorbeeld worden geraadpleegd door de Koninklijke Marechaussee. Maar ook geautoriseerde private organisaties, zoals banken, notarissen, telecombedrijven en hypotheekverstrekkers, kunnen controleren of een bepaald reisdocument in omloop mag zijn.

Artikelen I, onderdeel B, en III

In artikel 31 wordt de regeling geschrapt dat als een aanvrager zijn eerder uitgereikt reisdocument vermist, daarover bij de aanvraag een gewaarmerkte kopie moet worden overgelegd van het proces-verbaal dat terzake van de vermissing op ambtseed is opgemaakt door een opsporingsambtenaar van de politie in Nederland, Aruba, Curaçao, onderscheidenlijk Sint Maarten. Deze verplichting komt te vervallen vanuit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten voor de burger alsmede de politie, en omdat de maatregel niet effectief bijdraagt aan de bestrijding van fraude met identiteitsdocumenten. Verwezen zij naar de passage daarover in het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt in dit artikel niet meer als uitgangspunt genomen dat een schriftelijke verklaring omtrent de missing pas wordt gegeven op het moment dat een nieuw reisdocument wordt aangevraagd. Dit is geen wenselijke uitgangspunt omdat er een geruime tijd kan verstrijken tussen de vermissing en de nieuwe aanvraag. In de tussentijd kunnen er frauduleuze handelingen met het reisdocument worden uitgevoerd. Voorgesteld wordt daarom dat – krachtens het voorgestelde artikel 47, eerste lid, onderdeel i, - voorop staat dat de houder van een reisdocument direct meldt dat zijn reisdocument is vermist of mogelijk voorwerp is van fraude. Het reisdocument vervalt vervolgens van rechtswege. Wanneer de houder een nieuw reisdocument aanvraagt, en zijn eerder uitgereikt reisdocument is vermist of mogelijk voorwerp van fraude, is de houder verplicht daarover een schriftelijke verklaring te hebben afgegeven, overeenkomstig artikel 47, eerste lid, onderdeel i. De ambtenaar die de aanvraag voor een nieuw reisdocument behandelt kan via het basisregister reisdocumenten zien of een eerder verstrekt reisdocument als vermist is opgegeven. Als dat nog niet is gedaan, zal de aanvrager deze melding alsnog moeten doen, wil hij een nieuw reisdocument kunnen aanvragen.

Artikel I, onderdelen C en E

In de artikelen 34 en 36 wordt allereerst een redactionele aanpassing voorgesteld vanwege de op 1 januari 2015 in werking getreden Jeugdwet, ter vervanging van de Wet op de jeugdzorg.

Daarnaast wordt in artikel 34 geregeld om de leeftijdsgrens voor het vragen van vervangende toestemming aan de rechter voor een reisdocument te verlagen van zestien jaren naar twaalf jaren. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Artikel 36 wordt overeenkomstig aangepast. Op grond van het huidige artikel 36 is het mogelijk dat de kinderrechter vervangende toestemming geeft voor het verstrekken van een reisdocument aan een onder toezicht gestelde minderjarige die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, ingeval degenen die het gezag uitoefenen, weigeren deze toestemming te verlenen. Voor de minderjarige van zestien jaar of ouder geldt de regeling van niet, omdat deze ingevolge het huidige artikel 34, derde lid, zelf om een verklaring van toestemming kan verzoeken bij de rechter, indien een persoon die het gezag uitoefent, weigert toestemming te verlenen. Nu de leeftijdsgrens in artikel 34 wordt verlaagd naar twaalf jaar, dient dat derhalve ook te gebeuren in artikel 36.

Artikel I, onderdeel E

In artikel 47, eerste lid, worden twee gronden toegevoegd op basis waarvan een reisdocument van rechtswege vervalt.

In het nieuwe onderdeel i wordt geregeld dat een vermist reisdocument van rechtswege vervalt, zodra de houder de vermissing meldt. Het uitgangspunt wordt daardoor dat deze melding te allen tijde kan worden gedaan. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de melding moet geschieden. Daarbij wordt geregeld bij welke autoriteiten de melding kan

worden gedaan – zoals bijvoorbeeld de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen van reisdocumenten. Bovendien is beoogd dat de melding te allen tijde digitaal kan worden gedaan. Verder zal de houder bij de melding moeten verklaren waarom het reisdocument is vermist. Deze informatie kan worden gebruikt bij eventueel (toekomstig) justitieel onderzoek naar misbruik met reisdocumenten. Als een tot inhouding bevoegde autoriteit in het bezit komt van het vermiste reisdocument, bijvoorbeeld omdat deze door een derde is gevonden en ingeleverd, zal het reisdocument aan het verkeer worden onttrokken, op grond van artikel 54, tweede en derde lid. Een houder van een reisdocument kan ook een melding doen als hij het vermoeden heeft dat met zijn reisdocument fraude wordt gepleegd, terwijl hij zijn reisdocument nog wel in bezit heeft. De fraude wordt dan bijvoorbeeld gepleegd door middel van een kopie van een reisdocument. Aldus kan de houder zijn reisdocument onmiddellijk laten vervallen, waarmee de (verdere) schade ten gevolge van fraude met zijn reisdocument zoveel mogelijk kan worden beperkt. De consequentie is wel dat het betreffende reisdocument van rechtswege vervalt.

Voor beide type meldingen geldt dat het vervallen reisdocument wordt opgenomen in het Basisregister reisdocumenten. Krachtens artikel 4a, vierde lid, verstrekken de betrokken autoriteiten daarvoor de noodzakelijke gegevens aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het nieuwe onderdeel j wordt geregeld dat een reisdocument van rechtswege vervalt als het burgerservicenummer in reisdocument niet juist is. Voor een nadere toelichting wordt korthedshalve verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In artikel 47, vierde lid, wordt een foutieve verwijzing verbeterd.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 49, tweede lid, biedt de minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur, de mogelijkheid om in bijzondere gevallen vooruitlopend op een rechterlijke beslissing ten principale, de minderjarige houder van zestien jaar of ouder, ondanks het feit dat de verklaring van toestemming is ingetrokken, in het bezit te laten van diens reisdocument. Nu wordt voorgesteld dat minderjarigen vanaf twaalf jaar bij de rechter om vervangende toestemming kunnen vragen voor het aanvragen van een reisdocument, is het wenselijk dat ook voor deze groep minderjarigen kan worden bepaald dat zij het reisdocument mogen behouden, ondanks dat een eerder verleende verklaring van toestemming wordt ingetrokken. Aldus kan hiermee worden bijgedragen aan de bestrijding van huwelijksdwang en achterlating in het buitenland. Overigens zal de rechter ingevolge artikel 38, vijfde lid, met de meeste spoed dienen te beslissen.

Artikel I, onderdelen G en H

De artikelen 60 en 62 worden in overeenstemming gebracht met de Wet van 12 maart 2014 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden. In die wet zijn onder meer de artikelen 231 en 447b van het Wetboek van Strafrecht gewijzigd. Omdat de Paspoortwet overeenkomstige bepalingen bevat, worden deze aangepast aan de gewijzigde formulering in het Wetboek van Strafrecht.

Artikel II

Ingevolge artikel J 24, tweede lid, van de Kieswet kan tijdens een verkiezing de vaststelling van de identiteit, indien een geldig identiteitsdocument wegens vermissing niet voorhanden is, ook geschieden aan de hand van een kopie van het proces-verbaal dat van een vermissing van het document op ambtseed is opgemaakt door een opsporingsambtenaar, in combinatie met een document van de kiesgerechtigde op diens naam en voorzien van zijn foto. In verband met het schrappen van de verplichting tot het doen van aangifte bij de politie wordt de mogelijkheid tot identificatie gegeven aan de hand van een schriftelijke bevestiging dat de houder heeft gemeld dat het identiteitsdocument is vermist in combinatie met een document van de kiesgerechtigde op diens naam en voorzien van zijn foto.

Artikel III

Onderhavig wetvoorstel leidt tot twee technische aanpassingen van de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de

reisdocumentenadministratie. Ten eerste hoeft in het in die wet voorgestelde artikel 4a, eerste lid, over de reisdocumenten die in het reisdocumentenadministratie worden opgenomen, niet langer expliciet de reisdocumenten te worden vermeld die als ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven. Deze reisdocumenten zullen op grond van dit wetsvoorstel van rechtswege vervallen, waardoor ze reeds op die grond in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen. Ten tweede wordt de in inzake artikel 31 opgenomen grondslag om nadere regels te stellen over de verklaring van vermissing of mogelijke fraude (artikel I, onderdeel K) verplaatst naar artikel 47, omdat door dit wetsvoorstel in artikel 47 de verklaring wordt voorgeschreven.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,