

Beantwoording IAK-vragen bij internetconsultatie

1. Wat is de aanleiding?

Het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de verplichting een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en enkele andere wijzigingen, vloeit voort uit de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de plenaire behandeling in de TK van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van BZK voor het jaar 2010 op 26 november 2009. De eerste succesvolle bevindingen en evaluatie van de proeftuin 'Vermissing Document' worden bij schrijven van 14 december 2009 aan de Kamer medegedeeld. Ook na uitbreiding van de proeftuin blijven de resultaten positief. Dit is aanleiding om werkwijze in wetgeving te verankeren.

2. Wie zijn betrokken?

De burgers, gemeenten, opsporingsorganisaties als het openbaar ministerie, de KMar en de politie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Wat is het probleem?

Naar aanleiding van enkele fraude-incidenten met Nederlandse reisdocumenten is in 2001 in de Paspoortwet de verplichting opgenomen dat – bij vermissing van een reisdocument – te allen tijde van die vermissing een proces-verbaal bij de politie moet worden opgemaakt. Een gewaarmerkt kopie van dat proces-verbaal moet bij de aanvraag voor een nieuw reisdocument worden overgelegd.

Deze verplichting heeft geleid tot forse administratieve lasten voor burgers en politie. Deze forse maatschappelijke kosten en inspanningen zouden enkel gerechtvaardigd worden als daarmee een wezenlijke bijdrage in 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, hoeft 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. Nader onderzoek blijft dan 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 uitgevende instantie. 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 uitgevende instantie. 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 bleek zelfs dat er van een lichtgroeiende tendens sprake is. Deze duidt overigens niet per definitie 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.

Sinds 2009 is – in plaats van het verplichte proces-verbaal bij een vermist reisdocument – een andere meer efficiënte, werkwijze beproefd 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 misbruik met reisdocumenten en de mogelijke gevolgen daarvan, zo veel mogelijk uitsluit.

De nieuwe procedure omtrent vermissingen met reisdocumenten is voor de aanvrager veel klantvriendelijker en kan hem bijna twee uren aan tijdwinst opleveren. Bovendien resulteert het in een veel betere ketenaanpak op het terrein van ID fraude bestrijding tussen gemeente en politie.

Kern van de voorstel 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 gemeente, die de aanvraag voor een nieuw document direct verder kan afhandelen. Aan de hand van de eigen verklaring inzake de vermissing beoordeelt de gemeente of mogelijk sprake is van misbruik. Dit geschiedt met vooraf vastgelegde indicatoren, die neergelegd zijn in een circulaire. Van belang is dat de gemeente 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, terwijl foto's niet beschikbaar zijn 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 minister van BZK op de hoogte stellen van alle feiten en documenten die op het concrete geval betrekking hebben. De minister van BZK kan, na bestudering van het dossier en eventueel aanvullend eigen onderzoek, betrokken persoon opnemen in het register paspoortsignaleringen, op basis waarvan kan het reisdocument aan betrokkene kan worden geweigerd.

Daarnaast worden enkele andere wijzigingen van de Paspoortwet voorgesteld, namelijk:

- Als een reisdocument wordt vermist, moet daarvan zo snel mogelijk melding worden gedaan, zodat het reisdocument wordt geblokkeerd.
- Als een burger slachtoffer wordt van identiteitsfraude doordat zijn reisdocument is gekopieerd, kan hij het betreffende reisdocument laten blokkeren.
- Ter bestrijding van huwelijksdwang en achterlating van Nederlandse kinderen in het buitenland, wordt voorgesteld dat het verstrekken van een paspoort met vervangende rechtelijke toestemming vanaf 12 jaar mogelijk wordt.
- Een reisdocument waarop het BSN-nummer onjuist is, omdat de burger een nieuw BSN-nummer heeft, vervalt van rechtswege.

4. Wat is het doel?

Het doel van het wetsvoorstel is de administratieve lasten van burgers en politie aanzienlijk te verminderen door te regelen dat bij de aanvraag van een nieuw reisdocument niet langer een proces-verbaal van de politie moet worden overgelegd, indien het oude reisdocument is vermist. 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.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

Een prioriteit van de regering is de vermindering van regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals in de publieke sector. Met het oog hierop 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.

6. Wat is het beste instrument?

De verplichting om te allen tijde van een vermissing van een reisdocument proces-verbaal van de politie op te laten maken, is geregeld in artikel 31 van de Paspoortwet. Om deze verplichting te schrappen is derhalve een Rijkswetswijziging nodig.

7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De burger kan voor het aanvragen van een reisdocument direct terecht bij de gemeente, ook indien zijn oude reisdocument is vermist. Hij hoeft dus niet eerst naar de politie om een proces-verbaal van aangifte van vermissing op te laten maken. Het blijft echter van belang dat er een procedure van kracht is waarbij mogelijke aanknopingspunten gerelateerd aan misbruik dan wel frauduleus handelen met het verloren document of indien er sprake is van veelvermissing snel aan het licht komt. In vorenstaande gevallen zal contact met de politie worden opgenomen, die - bij geground vermoeden van schuld aan een strafbaar feit - een strafrechtelijk onderzoek zal instellen.

Jaarlijks worden circa 182.000 Nederlandse reisdocumenten als vermist opgegeven. Dat zijn voor burgers ruim 364.000 uur aan administratieve lasten. Bij de politie gaat het om 80 fte.