

Vergaderjaar 2015–2016

34 519 (R2071)

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 7 april 2016 en het nader rapport d.d. 7 juli 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2016, no. 2016000352, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt een aantal zaken. Ten eerste wordt de verplichte aangifte bij de politie in geval van vermissing van een paspoort geschrapt. Ten tweede wordt het mogelijk gemaakt om vermissing van een reisdocument direct te melden zodra dit wordt geconstateerd. Ten derde regelt het voorstel dat vervangende toestemming door een rechter voor het afgeven van een reisdocument mogelijk wordt bij kinderen vanaf 12 jaar in plaats van vanaf 16 jaar. Ten slotte regelt het voorstel dat indien na verstrekking van een reisdocument blijkt dat een onjuist BSN nummer is verstrekt dat ook op het document vermeld staat, dit document van rechtswege vervalt.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert de wetgevingsprocedure voort te zetten, maar acht op onderdelen aanpassing van het voorstel of nadere toelichting aangewezen. De Afdeling adviseert de voorgestelde wijzigingen in artikel 36 die zien op het verlagen van de leeftijdsgrens te schrappen. Daarnaast adviseert de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van Rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Afdeling om in de toelichting in te gaan op de voorlichting die over de wijzigingen gegeven zal worden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 februari 2016, nr. 2016000352, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 7 april 2016, nr. W04.16.0032/I/K, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Verklaring van toestemming

Het voorstel bepaalt in artikel 34 dat een minderjarige vanaf 12 jaar een verzoek kan doen tot vervangende toestemming van een rechter om een paspoortaanvraag te kunnen doen. De wijziging van deze leeftijdsgrens wordt ook doorgevoerd in artikel 36 dat ziet op een vervangende toestemming voor een onder toezicht gestelde minderjarige. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Op grond van het voorstel wordt in het eerste lid van artikel 36 de leeftijdsgrens verlaagd naar 12 jaar. Dit zou betekenen dat een onder toezicht gestelde jongere die ouder is dan 12 jaar alleen zelf een verzoek om vervangende toestemming kan doen en dit niet meer mogelijk is voor de gecertificeerde instelling die het toezicht uitoefent. Om het toch mogelijk te maken voor zo'n instelling om een dergelijk verzoek te kunnen doen voor een jongere tussen de 12 en 16 jaar wordt in het voorgestelde tweede lid een afwijkingsclausule van het eerste lid opgenomen. De toelichting stelt hierover dat het tweede lid wordt aangepast omdat niet wordt beoogd de bestaande praktijk te wijzigen. De Afdeling merkt op dat in dat geval de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen van artikel 36 ontbreekt. Op grond van artikel 34 kan een jongere vanaf 12 jaar immers al zelf een vervangende verklaring verzoeken. Op grond van het huidige artikel 36 kan een gecertificeerde instelling dit doen voor een jongere tot 16 jaar. De voorgestelde wijzigingen van artikel 36 veranderen hieraan niets en kunnen verwarrend werken.

De Afdeling adviseert daarom de voorgestelde aanpassing van artikel 36, eerste lid, alsmede de voorgestelde tweede volzin in het tweede lid te schrappen.

1. Verklaring van toestemming

Om de volgende reden is besloten om zowel artikel 34, als artikel 36 aan te passen. De bestaande praktijk wordt met deze wetswijziging in die zin gewijzigd dat een minderjarige die onder toezicht is gesteld en tussen de twaalf en zestien jaar oud is na de wijziging zowel zelf een verklaring van toestemming kan aanvragen bij de rechter, als deze verklaring laten aanvragen door een stichting. Eerder kon deze categorie minderjarigen enkel op verzoek van een stichting om een verklaring van toestemming bij de rechter verzoeken. Daarnaast kon vanaf zestien jaar een minderjarige zelf een verzoek doen. Deze twee regimes sloten naadloos op elkaar aan. Door de wijziging overlappen de twee regimes elkaar nu, waardoor voor de groep minderjarigen die onder toezicht staan en tussen de twaalf en zestien jaar oud zijn twee regimes gelden. Hiervoor is bewust gekozen. Immers bij onder toezicht gestelden gaat het om een kwetsbare groep. Voor hen kan het zeer wenselijk zijn dat zij ondersteuning krijgen bij het vragen van de vervangende verklaring door de rechter. Anderzijds beoogt

het voorstel niet de mogelijkheden te beperken voor deze groep om desgewenst ook zelfstandig de verklaring van toestemming aan te vragen. Op het moment dat artikel 36 niet wordt aangepast, lijkt het alsof de twee regimes elkaar bijten. In artikel 36, tweede lid, wordt immers op dit moment geregeld dat het verzoek voor een onder toezicht staande onder de zestien jaar oud gedaan kan worden door de stichting. Dit terwijl het verzoek straks, voor de groep onder toezicht staande minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar oud, ook door de minderjarige zelf gedaan kan worden, zoals met de wijziging wordt geregeld in artikel 34 van de Paspoortwet. Om dit dubbele regime voor deze specifieke groep minderjarigen beter tot uitdrukking te brengen is besloten om het artikel aan te passen. Naar aanleiding van het advies is wel nogmaals gekeken naar de formulering van het artikel en is besloten om deze aan te passen om bovenstaande nog beter tot uitdrukking te brengen. Ook zal de memorie van toelichting op dit punt worden aangepast, zodat tot uitdrukking komt dat er wel degelijk een nieuwe praktijk zal ontstaan.

2. Voorlichting

Op grond van het voorstel hoeft geen aangifte bij de politie meer te worden gedaan in geval van vermissing van een paspoort. Burgers moeten hierover worden geïnformeerd. Dit geldt ook voor de andere wijzigingen die worden voorgesteld, met name de mogelijkheid om direct melding te doen van vermissing van een reisdocument. In de toelichting wordt niet ingegaan op de wijze waarop de voorlichting over deze wijzigingen zal plaatsvinden.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Voorlichting

Aan de opmerking aangaande de voorlichting aan burgers over het vervallen van de aangifteverplichting en de andere wijzigingen die het wetsvoorstel regelt, wordt gevolg gegeven door een passage op te nemen in de memorie van toelichting met betrekking hiertoe.

3. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de afdeling zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, met uitzondering van de opmerking aangaande het zodanig aanpassen van artikel 5a dat de vermissing niet langer facultatief is. Er is voor gekozen om het betreffende artikel niet aan te passen, aangezien de melding van vermissing *voorafgaande aan de aanvraag* wel degelijk facultatief is. Het staat de burger vrij direct melding te doen van vermissing, hij *moet* in elk geval melding doen bij de aanvraag van een nieuw reisdocument. Daarnaast is besloten om de wijziging van de Kieswet wel op te nemen in het wetsvoorstel. Hiertoe is besloten omdat het gaat om een zeer beperkte aanpassing van de Kieswet, die direct het gevolg is van de te wijzigen materie in de Paspoortwet. In de memorie van toelichting wordt deze wijziging op dit punt nader gemotiveerd. Omwille van uitvoeringstechnische redenen is er ook voor gekozen de gefaseerde inwerkingtreding wel op te nemen in het wetsvoorstel. Een nadere motivering hiertoe is in de memorie van toelichting opgenomen.

4. Samenloopbepaling

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een samenloopbepaling op te nemen in het wetsvoorstel in verband met de samenloop van voorliggend wetsvoorstel met het bij Koninklijke boodschap van 7 december 2015 ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (Kamerstukken 34 358).

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
S.A. Blok

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W04.16.0032/I

- In de considerans na «reisdocumenten» invoegen: op te nemen.
- Artikel 5a zodanig redigeren dat hieruit blijkt dat het de bedoeling is dat een melding direct geschiedt en niet facultatief is, overeenkomstig artikel 31, eerste lid.
- De voorgestelde wijziging van de Kieswet in artikel II niet in dit voorstel opnemen omdat de Kieswet geen Rijkswetgeving is, overeenkomstig de passage in de toelichting die ziet op de aanpassingswetgeving voor andere reisdocumenten.
- De noodzaak van gefaseerde inwerkingtreding die in artikel IV is opgenomen toelichten, gelet op aanwijzing 178 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In de toelichting nader ingaan op het verschil in betekenis tussen het onttrekken aan het verkeer en het van rechtswege vervallen van een reisdocument en de (rechts)gevolgen hiervan.