



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Verzoek tot paspoortsignalering wordt beschouwd als
gericht op rechtsgevolg en dus als een besluit**
Stolk, R.

Citation

Stolk, R. (2024). Verzoek tot paspoortsignalering wordt beschouwd als gericht op rechtsgevolg en dus als een besluit. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2024(34), 1893-1901. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4175455>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4175455>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

verwacht al het redelijkerwijs mogelijke te doen om de documenten alsnog te achterhalen (ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3418, AB 2016/48, m.nt. P.J. Stolk en E.J. Daalder, *Handboek Openbaarheid van bestuur*, 2023, p. 170 e.v.). Op de zitting bij de Afdeling heeft blijkens de uitspraak het college de zoekslag nader toegelicht. Daarbij heeft het college meegedeeld dat de ICT-afdeling van de gemeente heeft vastgesteld dat documenten die onder het verzoek vallen zijn kwijtgeraakt bij de gemeentelijke fusie. Het is niet meer mogelijk om te achterhalen hoeveel documenten verloren zijn geraakt die onder het verzoek vallen en bij het college behoren te berusten. De Afdeling vindt deze verklaring niet ongeloofwaardig. Door deze verklaring zijn er in elk geval aanwijzingen dat er (nog meer) documenten hebben bestaan, hetgeen nodig is om ervan uit te gaan dat bij de gemeente documenten hadden behoren te berusten maar niet meer aanwezig zijn (ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:32). Nu het niet meer mogelijk is om aan het verzoek te voldoen, houdt de Afdeling het ervoor dat ten aanzien van die documenten de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde weigeringsgronden zich niet voordeden. De Afdeling komt tot het oordeel dat het Wob-besluit van 21 december 2020 in zoverre onrechtmatig is. Ik vraag mij af of zonder toetsing aan de wet een rechtmatigheidsoordeel over de inhoud van een Wob-besluit gegeven kan worden als de inhoud van de documenten niet bekend is.

5. Over de vraag of de documenten onrechtmatig zijn vernietigd spreekt de Afdeling zich niet uit.

De fusie van de gemeenten Schagen, Zijpe en Harenkarspel heeft per 1 januari 2013 plaatsgevonden en wat er toen gebeurd is met de archieven valt volgens de IT-afdeling van de gemeente niet te achterhalen. Voor het antwoord op de vraag of documenten bij een bestuursorgaan hadden behoren te berusten zijn de Archiefwet 1995 en de zogenoemde selectielijsten, waarin de bewaartermijnen van documenten zijn neergelegd, van belang. Kennelijk zijn er zogenoemde selectielijsten opgesteld. Daarin is de bewaartermijn van de documenten neergelegd. Vernietiging van documenten na het verstrijken van de bewaartermijn en voor de datum van het indienen van het Wob-verzoek acht de Afdeling in beginsel rechtmatig (ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:154, AB 2023/200, m.nt. H.S. ten Cate). Zou de niet ongebruikelijke bewaartermijn van 5 jaar zijn aangehouden, dan is vernietiging van de betrokken documenten binnen de 5-jaar-termijn en vóór de datum van het verzoek van 6 maart 2020 rechtmatig. Daarmee zou de kous echter nog niet af zijn: er moet vervolgens op grond van de Wob worden nagegaan of de informatie toch nog feitelijk voorhanden is. De Afdeling geeft aan dat de documenten niet te reproduceren zijn. Reproduceren

heeft daarbij — neem ik aan — de betekenis van zoiets als “boven water halen” en niet van het vervaardigen van gegevens die niet in bestaande documenten zijn neergelegd. Daartoe verplicht de Wob nu eenmaal niet (ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2285, AB 2018/433, m.nt. P.J. Stolk). Toegegeven zij dat deze term ook al gebruikt wordt in de uitspraak van de Afdeling van 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1342, AB 2020/301, m.nt. A. Drahmann en M.H.A. Bakkum. P.J. Stolk

AB 2024/251

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

10 april 2024, nr. 202105763/1/A3

(Mrs. E.J. Daalder, C.J. Borman, W. den Ouden)
m.nt. R. Stolk*

Art. 1:3 Awb

ABkort 2024/78

NJB 2024/968

ECLI:NL:RVS:2024:1436

Om bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk te maken wordt het verzoek van een bestuursorgaan tot een paspoortsignalering beschouwd als gericht op rechtsgevolg, zodat er sprake is van een besluit.

De Afdeling is thans van oordeel dat volgens de lijn van de bestaande jurisprudentie onvoldoende bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt geboden tegen onrechtmatige paspoortsignalering. De redenen die ten grondslag liggen aan de paspoortsignalering kunnen namelijk — behoudens een toets aan de hand van het criterium of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering — niet door de bestuursrechter beoordeeld worden. Dat betekent dat een bestuursrechtelijke mogelijkheid om een paspoortsignalering te toetsen ontbreekt. De Afdeling ziet daarom aanleiding haar rechtspraak aan te passen.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2264) maakt artikel 1:3 van de Awb een onderscheid tussen besluiten en aanvragen, zijnde verzoeken tot het nemen van een besluit. Ook een bestuursorgaan kan een aanvraag indienen. Het verricht dan een op rechtsgevolg gerichte handeling. Uit dit onderscheid kan echter worden afgeleid dat de beslissing van een bestuursorgaan om een ander orgaan te verzoeken een besluit te nemen zelf niet als besluit moet

* R. Stolk is universitair docent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

worden aangemerkt. Met het oog op het bieden van effectieve rechtsbescherming ziet de Afdeling aanleiding om in het geval van een signalering op grond van de Paspoortwet hierop een uitzondering aan te nemen. Zij is thans van oordeel dat de beslissing van een verzoekende instantie om een verzoek te doen aan de minister van BZK om iemand te signaleren een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De paspoortsignalering zelf, dus de feitelijke registratie van de betrokkene in het Register, is dat niet.

Het beoogde rechtsgevolg van het getrapte systeem van paspoortsignaleringen is dat het paspoort van de betrokkene uiteindelijk wordt geweigerd of vervallen verklaard, tenzij de betrokkene overeenstemming bereikt met de verzoekende instantie. De weigerende instanties kunnen alleen toepassing geven aan hun bevoegdheid tot weigering of vervallenverklaring van een paspoort als bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de Paspoortwet, nadat een verzoekende instantie heeft verzocht om signalering van de betrokkene en dit verzoek heeft geleid tot signalering van de betrokkene. Het rechtsgevolg — de weigering of vervallenverklaring — vindt dus zijn grond in de beslissing van de verzoekende instantie om een verzoek te doen aan de minister van BZK om iemand te signaleren. De verzoekende instantie is het bestuursorgaan dat daadwerkelijk beoogt het paspoort van de betrokkene te laten weigeren of vervallen te laten verklaren en is het ook het bestuursorgaan dat rechtvaardiging van dit beoogde doel inhoudelijk onderbouwt. Daarom is het ook deze verzoekende instantie waarmee overeenstemming moet worden bereikt om alsnog een paspoort te kunnen krijgen. De beslissing van de verzoekende instantie om een verzoek te doen om iemand te signaleren is gelet op het voorgaande gericht op rechtsgevolg en daarmee een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Zoals hiervoor in 5.1 is overwogen geeft de verzoekende instantie, als de gronden voor signalering zijn vervallen, hiervan kennis aan de minister van BZK. De betrokkene kan de verzoekende instantie ook vragen dit te doen. Er is dan sprake van een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Zoals volgt uit artikel 1:3, tweede lid, van de Awb is ook de afwijzing van een aanvraag een besluit in de zin van dat artikel.

De minister van BZK treedt op als beheerder van het Register en kan niet zelfstandig een betrokkene in het Register opnemen of een vermelding uit het Register verwijderen. Opname in of verwijdering uit het Register kan alleen op verzoek van een verzoekende instantie. De verzoekende instantie kan en moet toetsen of er daadwerkelijk een grond is voor vermelding in of verwijdering uit het Register. De vermelding van ingediende verzoeken in het Register door de minister van BZK is dus niet zelf gericht op rechtsgevolg en daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De wijziging van de jurisprudentie ziet dus niet op de be-

nadering die is gevolgd in de uitspraken van de Afdeling van 6 juni 2007 en 30 maart 2011.

De Afdeling ziet ook geen aanleiding om terug te komen van haar vaste rechtspraak waaruit volgt dat de weigering of vervallenverklaring van een paspoort door de weigerende instantie een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2024:1438, moet bij de weigering van een reisdocument op grond van artikel 22 van de Paspoortwet beoordeeld worden of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de paspoortsignalering. Daarnaast moet beoordeeld worden of de weigering van het paspoort in een individueel geval tot onevenredige benadeling van de aanvrager leidt. Bij de beoordeling van de weigering van een paspoort worden de redenen die ten grondslag liggen aan de paspoortsignalering — behoudens het geval van gegronde redenen voor twijfel aan de rechtmatigheid van de paspoortsignalering — niet inhoudelijk getoetst. Zoals hiervoor onder 5.4 is overwogen kunnen die redenen getoetst worden bij de beoordeling van een verzoek om signalering door de verzoekende instantie.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te woonplaats-a (Filipijnen), tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 30 juli 2021 in zaak nr. 20/2695 in het geding tussen:

Appellant,

en

De minister van Financiën.

Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2019 heeft de minister een verzoek van appellant om opheffing van een paspoortsignalering afgewezen.

Bij besluit van 5 juli 2019 heeft de minister het door appellant daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 30 juli 2021 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

De Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is partij in dit geding.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 november 2023, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. drs. A.C.M. Brom, rechtsbijstandverlener te Eersel, en de minister, vertegenwoordigd door dr. H.M. Roose, D. Oudbier en M. Chakhachiro, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De relevante bepalingen uit de Paspoortwet zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. Appellant' persoonsgegevens zijn opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen (hierna: het Register) van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zo'n registratie wordt een paspoortsignalering genoemd. De persoonsgegevens zijn opgenomen op verzoek van de minister omdat aan appellant naheffingsaanslagen inkomstenbelasting zijn opgelegd en hij die niet voldaan heeft. Daardoor is een belastingschuld ontstaan. Appellant is van mening dat de opname van zijn persoonsgegevens in het Register onjuist is omdat hij niet belastingplichtig is in Nederland en de naheffingsaanslagen dus onterecht zijn opgelegd. Er is volgens hem dan ook geen sprake van een belastingschuld. Hij heeft de minister daarom verzocht om verwijdering van de paspoortsignalering op grond van de Paspoortwet.

3. De minister heeft het verzoek van appellant afgewezen omdat appellant nalatig is in het nakomen van zijn betalingsverplichtingen en de vereiste zekerheid nog niet gesteld was. De minister heeft het bezwaar van appellant niet-ontvankelijk verklaard omdat de afwijzing van het verzoek niet op rechtsgevolg gericht is en daartegen dus geen bezwaar kan worden gemaakt.

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9593, geoordeeld dat het afwijzen van appellant' verzoek om verwijdering van zijn paspoortsignalering niet is gericht op rechtsgevolg en daarom niet als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan worden aangemerkt. De minister heeft het bezwaar van appellant daarom terecht niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft het beroep van appellant ongegrond verklaard.

Het hoger beroep

5. Appellant voert aan dat de rechtbank mistekent dat een paspoortsignalering wel rechtsgevolg heeft. Ingevolge artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet wordt een paspoortaanvraag van iemand die in het Register is opgenomen geweigerd, tenzij er overeenstemming is bereikt tussen de aanvrager en de instantie die heeft verzocht om de aanvrager op te nemen in het Register. Een verzoek om ie-

mand te signaleren op grond van artikel 22 van de Paspoortwet heeft dus tot gevolg dat de paspoortaanvraag zal worden geweigerd. Gezien de verstrekende gevolgen van een paspoortsignalering is het bovendien belangrijk dat appellant zich tegen een onterechte paspoortsignalering kan verweren.

Systeem van paspoortsignaleringen

5.1. Binnen het systeem van paspoortsignaleringen zijn drie stappen te onderscheiden: het verzoek om signalering, de registratie van de betrokkene in het Register, en de weigering of vervallenverklaring van het paspoort van de betrokkene. In de artikelen 18 tot en met 24 van de Paspoortwet is vermeld welke bestuursorganen een verzoek om signalering mogen doen en op welke gronden. Die gronden houden onder meer verband met de nationale veiligheid, de veiligheid van bevriende landen of het voorkomen dat iemand een betalingsverplichting niet nakomt (zoals een belasting- of studieschuld of een teruggevorderde uitkering). Het bestuursorgaan dat verzoekt om signalering (de verzoekende instantie) richt het verzoek aan de minister van BZK, die het Register bijhoudt.

Deze minister vermeldt ingediende verzoeken in het Register met toepassing van artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet. Vanuit het Register wordt vervolgens automatisch een melding verstuurd aan de bestuursorganen die bevoegd zijn om paspoorten te weigeren of vervallen te verklaren (de weigerende instanties). Uit die melding blijkt dat de betreffende persoon in het Register is opgenomen.

Uit artikel 44, tweede lid, van de Paspoortwet, volgt dat de weigerende instanties, als zij een aanvraag krijgen voor een paspoort van iemand die signaleerd is, zich ervan moeten vergewissen of de gronden voor signalering nog bestaan. Als dit het geval is dan wordt de betrokkene medegedeeld dat de weigerende instantie voornemens is de aanvraag voor een nieuw paspoort te weigeren. De betrokkene heeft op grond van artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet, acht weken de tijd om overeenstemming te bereiken met de verzoekende instantie. Uit artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet volgt dat, wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt tussen de betrokkene en de verzoekende instantie, de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde instantie overgaat tot weigering of vervallenverklaring van het paspoort, tenzij de betrokkene daardoor onevenredig zou worden benadeeld. Uit artikel 45, tweede lid, van de Paspoortwet volgt dus dat de daartoe bevoegde instantie het paspoort in beginsel moet weigeren of vervallen verklaren als er sprake is van een signalering.

Als de gronden voor signalering zijn vervallen, geeft de verzoekende instantie hiervan kennis aan de minister van BZK op grond van artikel 25, tweede lid, van de Paspoortwet. De gegevens van de betrok-

kene worden dan uit het Register gehaald, en dit wordt vervolgens gemeld aan de weigerende instanties.

Jurisprudentie van de Afdeling tot nu toe

5.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6472, overwogen dat de vermelding van een persoon in het Register door de minister van BZK niet gericht is op rechtsgevolg en dus niet als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb kan worden aangemerkt. In de hiervoor genoemde uitspraak van 30 maart 2011 heeft de Afdeling overwogen dat daaruit volgt dat ook de afwijzing door de minister van BZK van een verzoek tot verwijdering van de paspoortsignalerings niet als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb kan worden aangemerkt. Verder volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 23 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2275) dat de weigerende instantie bij de weigering van een paspoort zich ervan moet vergewissen dat de gronden voor signalering nog steeds bestaan en dat de paspoortsignalerings niet evident onjuist is. In haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2024:1438, heeft de Afdeling die rechtspraak aangepast, in die zin dat niet langer geldt dat de minister de verstrekking van het paspoort alleen niet mag weigeren als de signalering evident onjuist is. Beoordeeld moet worden of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering. Het is echter niet aan de weigerende instantie om de onderliggende redenen voor de paspoortsignalerings verdergaand te toetsen. In de uitspraak van 23 september 2020 is verder overwogen dat de (on)rechtmatigheid van een paspoortsignalerings kan worden voorgelegd aan de civiele rechter. Hieruit blijkt dat ook de beslissing van een verzoekende instantie om een verzoek te doen om iemand te signaleren, door de Afdeling tot nu toe niet werd aangemerkt als besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb waarover de bestuursrechter kan oordelen.

Paspoortsignalerings is geen besluit, verzoek om signalering wel

5.3. De Afdeling is thans van oordeel dat volgens de lijn van de bestaande jurisprudentie onvoldoende bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt geboden tegen onrechtmatige paspoortsignalerings. De redenen die ten grondslag liggen aan de paspoortsignalerings kunnen namelijk – behoudens een toets aan de hand van het criterium of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering – niet door de bestuursrechter beoordeeld worden. Dat betekent dat een bestuursrechtelijke mogelijkheid om een paspoortsignalerings te toetsen ontbreekt. De Afdeling ziet daarom aanleiding haar rechtspraak aan te passen.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2264) maakt artikel 1:3 van de Awb een onderscheid tussen besluiten en aanvragen, zijnde verzoeken tot het nemen van een besluit. Ook een bestuursorgaan kan een aanvraag indienen. Het verricht dan een op rechtsgevolg gerichte handeling. Uit dit onderscheid kan echter worden afgeleid dat de beslissing van een bestuursorgaan om een ander orgaan te verzoeken een besluit te nemen zelf niet als besluit moet worden aangemerkt. Met het oog op het bieden van effectieve rechtsbescherming ziet de Afdeling aanleiding om in het geval van een signalering op grond van de Paspoortwet hierop een uitzondering aan te nemen. Zij is thans van oordeel dat de beslissing van een verzoekende instantie om een verzoek te doen aan de minister van BZK om iemand te signaleren een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De paspoortsignalerings zelf, dus de feitelijke registratie van de betrokkene in het Register, is dat niet. Hieronder legt de Afdeling uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen.

5.4. Het beoogde rechtsgevolg van het getrapte systeem van paspoortsignaleringen is dat het paspoort van de betrokkene uiteindelijk wordt geweigerd of vervallen verklaard, tenzij de betrokkene overeenstemming bereikt met de verzoekende instantie. De weigerende instanties kunnen alleen toepassing geven aan hun bevoegdheid tot weigering of vervallenverklaring van een paspoort als bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de Paspoortwet, nadat een verzoekende instantie heeft verzocht om signalering van de betrokkene en dit verzoek heeft geleid tot signalering van de betrokkene. Het rechtsgevolg – de weigering of vervallenverklaring – vindt dus zijn grond in de beslissing van de verzoekende instantie om een verzoek te doen aan de minister van BZK om iemand te signaleren. De verzoekende instantie is het bestuursorgaan dat daadwerkelijk beoogt het paspoort van de betrokkene te laten weigeren of vervallen te laten verklaren en is het ook het bestuursorgaan dat rechtvaardiging van dit beoogde doel inhoudelijk onderbouwt. Daarom is het ook deze verzoekende instantie waarmee overeenstemming moet worden bereikt om alsnog een paspoort te kunnen krijgen. De beslissing van de verzoekende instantie om een verzoek te doen om iemand te signaleren is geleid op het voorgaande gericht op rechtsgevolg en daarmee een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

5.5. Zoals hiervoor in 5.1 is overwogen geeft de verzoekende instantie, als de gronden voor signalering zijn vervallen, hiervan kennis aan de minister van BZK. De betrokkene kan de verzoekende instantie ook vragen dit te doen. Er is dan sprake van een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Zoals volgt uit artikel 1:3, tweede lid, van de

Awb is ook de afwijzing van een aanvraag een besluit in de zin van dat artikel.

5.6. De minister van BZK treedt op als beheerder van het Register en kan niet zelfstandig een betrokkene in het Register opnemen of een vermelding uit het Register verwijderen. Opname in of verwijdering uit het Register kan alleen op verzoek van een verzoekende instantie. De verzoekende instantie kan en moet toetsen of er daadwerkelijk een grond is voor vermelding in of verwijdering uit het Register. De vermelding van ingediende verzoeken in het Register door de minister van BZK is dus niet zelf gericht op rechtsgevolg en daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De wijziging van de jurisprudentie ziet dus niet op de benadering die is gevolgd in de uitspraken van de Afdeling van 6 juni 2007 en 30 maart 2011.

5.7. De Afdeling ziet ook geen aanleiding om terug te komen van haar vaste rechtspraak waaruit volgt dat de weigering of vervallenverklaring van een paspoort door de weigerende instantie een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2024:1438, moet bij de weigering van een reisdocument op grond van artikel 22 van de Paspoortwet beoordeeld worden of er gegronde redenen is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de paspoortsignalering. Daarnaast moet beoordeeld worden of de weigering van het paspoort in een individueel geval tot onevenredige benadeling van de aanvrager leidt. Bij de beoordeling van de weigering van een paspoort worden de redenen die ten grondslag liggen aan de paspoortsignalering – behoudens het geval van gegronde redenen voor twijfel aan de rechtmatigheid van de paspoortsignalering – niet inhoudelijk getoetst. Zoals hiervoor onder 5.4 is overwogen kunnen die redenen getoetst worden bij de beoordeling van een verzoek om signalering door de verzoekende instantie.

De algemene bestuursrechter is bevoegd

5.8. De bevoegdheid om een verzoek om opname in of verwijdering uit het Register te doen volgt uit de artikelen 18 tot en met 25 van de Paspoortwet. Een besluit op een aanvraag om een verzoek tot verwijdering van de signalering is dus een besluit op grond van de Paspoortwet, wat betekent dat de algemene bestuursrechter bevoegd is daarover te oordelen.

5.9. Het voorgaande betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister het bezwaar van appellant terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

5.10. Het betoog slaagt.

5.11. Wat appellant verder heeft aangevoerd, hoeft niet meer besproken te worden.

Overschrijding van de redelijke termijn

6. Appellant heeft verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn voor afdoening van het geschil.

6.1. De redelijke termijn, die uitgangspunt is voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen die bestaan uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties, is in dit geval vier jaar. De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. De redelijke termijn vangt aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:155, onder 6.2.

6.2. De minister heeft het bezwaarschrift op 11 april 2019 ontvangen. Op het moment van het doen van deze uitspraak is de redelijke termijn van vier jaar met bijna een jaar overschreden. De termijn is in zowel de beroeps- als de hogerberoepsfase overschreden. Appellant heeft zijn beroepschrift op 12 juli 2019 bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant ingediend. Die rechtbank heeft zichzelf onbevoegd verklaard en in de uitspraak op het verzet van appellant daartegen bepaald dat het beroepschrift doorgestuurd zou worden aan de rechtbank Den Haag. Onder deze omstandigheden moet de datum waarop de onbevoegde rechtbank het stuk heeft ontvangen als aanvangsmoment van de redelijke termijn in beroep worden aangemerkt. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:528, onder 11.2. Dat betekent dat de redelijke termijn in beroep op 12 juli 2019 is aangevangen. De rechtbank Den Haag heeft op 30 juli 2021 uitspraak gedaan. De redelijke behandelingsduur is in de rechterlijke fase in beroep dus met zes maanden overschreden.

Het hogerberoepschrift dateert van 27 augustus 2021. Deze uitspraak dateert van 10 april 2024. De redelijke behandelingsduur in de rechterlijke fase in hoger beroep is dus met zeven maanden overschreden.

6.3. Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, zal de Afdeling de Staat der Nederlanden veroordelen tot betaling van € 1.000 aan appellant als vergoeding van de door hem geleden immateriële schade (6/13 deel te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en 7/13 deel te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Slotsom

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank had moeten doen, zal de Afdeling het beroep van appellant tegen het besluit van 5 juli 2019

alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Hoewel de paspoortsignalering van appellant inmiddels ambtshalve verwijderd is, zal de Afdeling bepalen dat de minister een nieuw besluit op het bezwaar van appellant moet nemen. Appellant heeft namelijk gesteld schade te hebben geleden doordat zijn gegevens lange tijd zijn opgenomen in het Register. Hij heeft daarom nog belang bij een inhoudelijk besluit op zijn bezwaar. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

8. De minister moet de proceskosten vergoeden die appellant heeft gemaakt in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep.

9. Het verzoek van appellant om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn moet worden toegewezen.

10. De Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ieder voor de helft) moet de proceskosten vergoeden die appellant heeft gemaakt in verband met het verzoek om schadevergoeding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van appellant gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 30 juli 2021 in zaak nr. 20/2695;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Financiën van 5 juli 2019, kenmerk 1338.20.233;

V. draagt de minister van Financiën op om binnen 12 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt de minister van Financiën tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.500, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de minister van Financiën aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 270 vergoedt;

IX. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan appellant een schadevergoeding van € 1.000 te betalen (€ 461,54 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 538,46 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);

X. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50 (€ 218,75 te voldoen door de minister van Veiligheid en Justitie en € 218,75 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Bijlage

Paspoortwet

Artikel 22

Weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, het bestuurscollege dan wel een ander tot invordering bevoegd orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, dat het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon,

a. die nalatig is in het nakomen van zijn verplichting tot betaling van in een der landen van het Koninkrijk verschuldigde belastingen of premies inzake sociale verzekeringen, of

b. die nalatig is in het nakomen van zijn verplichting tot terugbetaling van door de overheid aan hem verstrekte geldleningen, subsidies of renteloze voorschotten, of

c. die nalatig is in het nakomen van een wettelijk op hem rustende dan wel bij uitspraak van een rechter in het Koninkrijk vastgestelde verplichting tot betaling van op hem verhaalbare uitkeringen, door de overheid gemaakte, op hem verhaalbare kosten, dan wel voorgefinancierde of anderszins verstrekte gelden, of

d. die nalatig is in het nakomen van een wettelijk op hem rustende onderhoudsverplichting dan wel een bij uitspraak van een rechter in het Koninkrijk vastgestelde onderhoudsverplichting, zich door verblijf buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de verschuldigde gelden zal onttrekken.

Artikel 25

1. De autoriteiten, bedoeld in de artikelen 18 tot en met 24, richten het verzoek tot weigering on-

derscheidenlijk vervallenverklaring onder vermelding van de bezwaren die tegen een persoon bestaan en de gronden die hebben geleid tot het vermoeden, bedoeld in de artikelen 18, 20 tot en met 23a en 24, aan Onze Minister, onderscheidenlijk de Gouverneur.

2. Indien deze gronden zijn vervallen, geeft de autoriteit die een verzoek als bedoeld in het eerste lid heeft gedaan Onze Minister, onderscheidenlijk de Gouverneur, daarvan onverwijld kennis. De Gouverneur draagt zorg, dat de aan hem gedane mededeling dat de gronden zijn vervallen, onverwijld ter kennis komt van Onze Minister.

3. Onze Minister onderscheidenlijk de Gouverneur vermeldt, indien een verzoek als bedoeld in het eerste lid voldoet aan de voorwaarden van een van de artikelen 18 tot en met 24, de persoon op wie het verzoek betrekking heeft dan wel de persoon ten aanzien van wie bij hem, onderscheidenlijk de Gouverneur, gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan, in een door Onze Minister bij te houden register. In dat geval vermeldt dit register geen andere gegevens van de betrokken persoon dan die, bedoeld in artikel 3, vanwege welke autoriteit, krachtens welke bepaling van paragraaf 1 van dit hoofdstuk en om welke reden de betrokken persoon in het register is vermeld, alsmede de datum van vermelding in het register.

4. Onze Minister, onderscheidenlijk de Gouverneur, deelt de autoriteiten die bevoegd zijn een reisdocument te verstrekken dan wel in te houden, mede, aan welke personen die ingevolge het bepaalde in het derde lid in het register zijn vermeld, een reisdocument kan worden geweigerd, moet worden geweigerd, dan wel van wie het reisdocument moet worden ingehouden. De autoriteiten die bevoegd zijn een reisdocument te verstrekken dan wel in te houden, houden een administratie bij van de mededelingen die zij op grond van de vorige volzin ontvangen.

Artikel 44

1. Bevoegd tot weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten op de gronden genoemd in hoofdstuk III zijn de autoriteiten bedoeld in artikel 40.

4. Indien de gronden tot weigering of vervallenverklaring nog blijken te bestaan, deelt de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit de aanvrager respectievelijk de houder terstond doch in ieder geval binnen vier weken na de aanvraag onderscheidenlijk de inhouding mede dat hij voornemens is de verstrekking van het aangevraagde reisdocument te weigeren dan wel het ingehouden reisdocument vervallen te verklaren, tenzij de aanvrager respectievelijk de houder hem binnen twee weken verzoekt de beslissing gedurende acht weken aan te houden, ten einde met de au-

toriteit bij wie de gronden bestaan een zodanige overeenstemming te bereiken dat tot verstrekking van het aangevraagde reisdocument of teruggave van het ingehouden reisdocument dan wel verstrekking van een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde, kan worden overgegaan.

Artikel 45

2. Indien binnen de periode van acht weken, bedoeld in artikel 44, vierde lid, geen mededeling wordt gedaan als bedoeld in het eerste lid, dan wel de aanvrager respectievelijk de houder geen verzoek doet als bedoeld in artikel 44, vierde lid, gaat de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit tot weigering of vervallenverklaring over, tenzij hij van oordeel is dat de aanvrager respectievelijk de houder door deze beslissing onevenredig zou worden benadeeld. In dat geval verstrekt de tot weigering of vervallenverklaring bevoegde autoriteit na overleg met de autoriteit bij wie de gronden tot weigering of vervallenverklaring bestaan het aangevraagde reisdocument of geeft hij het ingehouden reisdocument terug dan wel verstrekt hij een reisdocument, waarvan de geldigheidsduur onderscheidenlijk de territoriale geldigheid beperkter is dan de bij of krachtens de wet vastgestelde.

Noot

1. Op 10 april 2024 deed de ABRvS twee uitspraken waarmee zij de mogelijkheden tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen fors uitbreidt. De onderhavige uitspraak betreft de eerste, waarin de ABRvS een verzoek tot paspoortsignalering gelijkstelt aan een besluit. In de tweede (zie hierna ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1438, AB 2024/252, m.nt. R. Stolk), stelt de ABRvS hogere eisen aan de beoordeling van een besluit om een paspoort te weigeren.

Via een paspoortsignalering wordt een persoon opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen. Via dat Register worden bestuursorganen die paspoorten kunnen verstrekken, automatisch geïnformeerd over personen aan wie – kort gezegd – geen paspoort verstrekt moet worden, bijvoorbeeld omdat wordt gevreesd voor paspoortfraude, ontduiking van schulden of onttrekking aan opgelegde straffen. De gevolgen van een paspoortsignalering zijn groot: de in het Register vermelde personen kunnen immers geen paspoort krijgen en daarmee bijvoorbeeld niet naar het buitenland (of buiten de Europese Unie) reizen. Nu paspoortsignaleringen volgens vaste rechtspraak niet gericht zijn op rechtsgevolg, en dus geen besluit zijn in de zin van art. 1:3 Awb, bleek het in de praktijk lastig om bestuursrechtelijke rechtsbescherming te realiseren. In de

onderhavige uitspraak verbreedt de ABRvS deze mogelijkheid, door het verzoek van een bestuursorgaan aan de minister van BZK om over te gaan tot paspoortsignalering wél als besluit aan te merken. In deze annotatie wordt eerst kort het systeem van de paspoortsignalering geïntroduceerd (par. 2), om daarna aan de hand van de casus (par. 3) de knelpunten binnen de bestuursrechtelijke rechtsbescherming ten aanzien van paspoortsignaleringen te identificeren (par. 4). Vervolgens wordt geanalyseerd in hoeverre de onderhavige uitspraak deze knelpunten wegneemt (par. 5), en wat de implicaties zijn voor de onderhavige casus (par. 6). Tot slot wordt kort stilgestaan bij de verhouding tot de andere uitspraak over rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1438, AB 2024/252, m.nt. R. Stolk) (par. 7).

2. De gronden om iemand op te kunnen nemen in het Register Paspoortsignaleringen staan opgesomd in art. 18 t/m 24 en art. 47 en 49 van de Paspoortwet, en zijn divers van aard. Zo kunnen personen in het Register worden opgenomen bij (vermoedens van) paspoortfraude, bij onttrekking aan een opgelegde straf, bij faillissement, als de nationale veiligheid in het geding is, of als sprake is van een gegronnd vermoeden dat iemand een publiekrechtelijke betalingsverplichting niet wil nakomen. Om iemand in het register te laten plaatsnemen, moet een instantie (zoals een gemeentebestuur, de Belastingdienst, de DUO of de NCTV) daartoe een verzoek indienen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minister van BZK), die het register bijhoudt. Deze signalerende instanties worden door de ABRvS in deze uitspraak aangeduid als 'verzoekende instanties'. De minister van BZK vermeldt vervolgens dergelijke verzoeken in het register (art. 25, derde lid, Paspoortwet), waarna vanuit het register automatisch een melding wordt verstuurd aan de bestuursorganen die bevoegd zijn om paspoorten te weigeren of vervallen te verklaren. Deze zijn in de uitspraak aangeduid als 'weigerende bestuursorganen'. Voordat zij in een concreet geval tot weigering overgaan, moeten zij zich ervan vergewissen of de gronden voor signalering nog bestaan (art. 44, tweede lid, Paspoortwet). Als dat het geval is, dan moet de betrokkene op de hoogte worden gebracht van het voornemen tot weigering. De betrokkene krijgt dan acht weken de tijd om overeenstemming te bereiken met de verzoekende instantie (art. 44, vierde lid, Paspoortwet). Indien dat niet lukt, gaat het weigerende bestuursorgaan over tot weigering of vervallenverklaring van het paspoort, tenzij betrokkene daardoor onevenredig zou worden benadeeld (art. 45, tweede lid, Paspoortwet).

3. In deze zaak gaat het om een appelland, die belastingplichtig is op de Filipijnen, en in Nederland een belastingsschuld heeft opstaan. De persoonsgegevens van appelland zijn op verzoek van de minister

van Financiën door de minister van BZK opgenomen in het Register. Appelland meent dat deze registratie ten onrechte is, omdat hij niet belastingplichtig zou zijn in Nederland en daardoor ook geen sprake kan zijn van een belastingsschuld. Zijn verzoek aan de minister van Financiën om hem van de lijst af te halen, wordt afgewezen. Appelland is in bezwaar gegaan tegen deze afwijzing, maar is door de minister van Financiën niet-ontvankelijk verklaard. De afwijzing zou immers niet gericht zijn op rechtsgevolg en daarom niet worden gekwalificeerd als besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Onder verwijzing naar vaste rechtspraak van de ABRvS volgt de rechtbank de minister in zijn redenering en verklaart het beroep ongegrond. Appelland laat het er niet bij zitten, en gaat in hoger beroep.

4. Deze casus is illustratief voor de (voorheen) gebrekkige bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen. Degenen die via bezwaar of beroep willen betogen dat zij ten onrechte in het Register zijn opgenomen, stranden vaak op ontvankelijkheid. Het is vaste rechtspraak dat een paspoortsignalering een 'feitelijke registratie' betreft en daarmee niet is gericht op rechtsgevolg en dus niet kwalificeert als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb (ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6472). Dat uit een paspoortsignalering bijna 'automatisch' volgt dat een ander bestuursorgaan vervolgens geen paspoort zal verlenen of het paspoort vervallen zal verklaren, doet daar niet aan af. Wie vóór de onderhavige uitspraak een rechtsingang zocht, moest de pijlen richten op de afwijzing van de paspoortaanvraag of vervallenverklaring van het paspoort door dit andere, weigerende bestuursorgaan (bijvoorbeeld de burgemeester). Zo was er in theorie weliswaar een rechtsgang, maar in de praktijk was de kans nihil dat deze ergens toe leidde. Het was immers ook vaste jurisprudentie dat de vergewisplicht van het paspoortweigerende bestuursorgaan beperkt is tot de vraag of de vermelding van de persoon in het Register *evident onjuist* is (ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:897 en ABRvS 23 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2275). Er werd kortom maar weinig verwacht van het weigerende bestuursorgaan, dat zich (in ieder geval vanuit het perspectief van de burger) in belangrijke mate kon verschuilen achter de verzoekende instantie die ervoor had gekozen om iemand in het Register te laten opnemen. En precies die keuze van de verzoekende instantie om iemand in het Register op te willen nemen, was bij gebrek aan gerichtheid op rechtsgevolg óók niet voor beroep vatbaar. Deze wel zeer beperkte mogelijkheden tot rechtsbescherming, hebben tot kritiek geleid (zie o.a. de uitzending 'ID-kaart kwijt? Dat kan je je paspoort én je reisvrijheid kosten', Pointer (NPO Radio 1) van 23 april 2023 en 'Geen paspoort, en het klachtenloket is

gesloten', *Trouw* 26 december 2022, waarin ook ondergetekende zich kritisch heeft uitgelaten).

5. In de onderhavige uitspraak toont gelukkig ook de ABRvS zich zelfkritisch:

“De Afdeling is thans van oordeel dat volgens de lijn van de bestaande jurisprudentie onvoldoende bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt geboden tegen onrechtmatige paspoortsignalering.”

Zij past daarom haar rechtspraak aan en beschouwt voortaan de beslissing van de verzoekende instantie om een verzoek te doen om iemand te signaleren als gericht op rechtsgevolg en dus een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Waar normaliter beslissingen van een bestuursorgaan om een ander orgaan te verzoeken om een besluit te nemen *niet* worden aangemerkt als besluit (volgt uit o.a. ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2264), neemt de ABRvS daar nu “met het oog op het bieden van effectieve rechtsbescherming” een uitzondering op aan (r.o. 5.3). Dat lijkt mij een logische keuze. Het is immers de verzoekende instantie die daadwerkelijk beoogt dat betrokkene geen paspoort meer kan krijgen, en die die keuze ook inhoudelijk onderbouwt. Met andere woorden: de verzoekende instantie maakt de keuze, die vervolgens wordt geregistreerd door de minister van BZK en wordt ‘uitgevoerd’ door het weigerende bestuursorgaan. Dat die keuze nu appellabel wordt, lijkt mij in termen van effectieve rechtsbescherming winst. Wel volgt de ABRvS haar eerdere jurisprudentielijn om de paspoortsignalering zelf niet als besluit aan te merken. Dat acht ik goed verdedigbaar, nu de minister van BZK slechts een ‘bijrol’ vervult, door feitelijk over te gaan tot registratie van het verzoek in het Register.

6. Voor de onderhavige casus betekent het dat de afwijzing door de minister van Financiën van het verzoek om verwijdering van de paspoortsignalering appellabel is geworden. De minister van BZK beheert immers enkel het Register, maar kan alleen op verzoek van de verzoekende instantie overgaan tot opname in of verwijdering uit het Register. Als iemand die geregistreerd staat, de verzoekende instantie verzoekt om de minister van BZK te verzoeken tot verwijdering van een persoon uit het Register, omdat de gronden voor signalering zijn vervallen, is dat een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb. Afwijzing van deze aanvraag wordt op grond van art. 1:3, tweede lid, Awb ook gekwalificeerd als besluit. Appellant is dus wel onvankelijk en het hoger beroep wordt gegrond verklaard.

7. Volledigheidshalve wordt hier nog opgemerkt dat ook de weigering of vervallenverklaring van een paspoort door een weigerend bestuursorgaan een besluit is in de zin van art. 1:3 Awb. Daarmee blijft naast de in deze uitspraak nieuw gecreëerde rechtsgang ook de ‘oude’ rechtsgang openstaan.

In een tweede uitspraak (zie AB 2024/252, m.nt. R. Stolk) verbetert de ABRvS ook op dat punt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van mensen die menen dat zij ten onrechte in het Register zijn opgenomen, door hogere eisen te stellen aan de vergewisplicht van het weigerende bestuursorgaan. Deze twee uitspraken tezamen leveren zo een significante verbetering op van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij paspoortsignaleringen.

R. Stolk

AB 2024/252

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

10 april 2024, nr. 202204323/1/A3

(Mrs. E.J. Daalder, C.J. Borman, W. den Ouden)

m.nt. R. Stolk

Art. 22 Ppw

NJB 2024/969

ABkort 2024/77

ECLI:NL:RVS:2024:1438

De minister mag de verstrekking van het paspoort niet alleen niet weigeren als de signalering evident onjuist is. Beoordeeld moet worden of er gegronde reden is voor twijfel aan de rechtmatigheid van de signalering.

Een weigering van een reisdocument kan op grond van artikel 22 van de Paspoortwet alleen plaatsvinden als het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon zich door verblijf buiten de grenzen van een van de landen van het Koninkrijk aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van in artikel 22 van de Paspoortwet genoemde verschuldigde gelden zal onttrekken. De wetgever heeft deze bepaling vastgesteld omdat invordering van schulden in het buitenland aanzienlijk problematischer is dan in het Koninkrijk (zie Kamerstukken II 1987/88, 20393, nr. 3, p. 41–44, 49–50 en 63). Ook als de persoon zich al in het buitenland heeft gevestigd, kan het gegronde vermoeden bestaan dat die persoon zich aan de wettelijke mogelijkheden tot invordering van de in artikel 22 genoemde verschuldigde gelden zal onttrekken. Op basis van artikel 25 van de Paspoortwet worden personen op wie dit vermoeden betrekking heeft, opgenomen in een register. In het Register zijn de gegevens verwerkt van onder meer personen die schulden hebben. Als de gegevens van een persoon staan vermeld in het Register, moet de tot weigering bevoegde autoriteit, in dit geval de minister, zich ervan overtuigen dat de gronden tot

* R. Stolk is universitair docent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.