

Vergaderjaar 2001–2002

28 342 (R 1719)

Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 10 juli 2002

De vaste commissie voor Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben in het verleden meerdere keren aangegeven voorstander te zijn van toepassing van biometrische gegevens in reisdocumenten en stemmen dan ook in met de wijziging van de Paspoortwet zodat in de toekomst houders van reisdocumenten beter beschermd zijn tegen allerlei vormen van onrechtmatig en/of onzorgvuldig gebruik van hun documenten. Voor deze leden is het van belang is dat de biometrische gegevens goede bescherming krijgen omdat het persoonsgegevens betreft en dus de privacy kunnen aantasten. Voor de leden van de CDA-fractie moet de vastlegging van de biometrische gegevens in reisdocumenten zodanig gebeuren dat daaruit geen fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder kunnen worden afgeleid. Op welke wijze kan de regering dit garanderen?

Met belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van deze wijziging van de Paspoortwet die beoogt om in de pas ingevoerde Nieuwe Generatie Reisdocumenten biometrie toe te passen. Deze wetswijziging moet hiertoe de juridische basis verschaffen. Deze leden vinden het van belang dat de middelen voor de Nederlandse overheid om burgers te kunnen identificeren voldoende zijn. Zeker met oog op het feit dat in het nieuwe regeerakkoord de invoering van de algemene identificatieplicht wordt gemeld. Reisdocumenten hebben steeds meer de functie van een identificatiemiddel in het binnenland gekregen en dienen daarom technisch met de tijd mee te gaan. Biometrie lijkt een van de beoogde middelen. En ofschoon nog niet bekend is welke toepassingen gebruikt zullen worden is het een goede zaak in ieder geval juridisch voorbereid te zijn door alvast de mogelijkheid van biometrie wettelijk vast te leggen.

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), fng. voorzitter, Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Rijpstra (VVD), Th. C. de Graaf (D66), Cornielje (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Nicolai (VVD), Arib (PvdA), Rietkerk (CDA), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Geel (CDA), Bijlhout (LPF), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Schonewille (LPF), Eerdmans (LPF), Azough (GroenLinks), Zeroual (LPF), Sterk (CDA).

Plv. leden: Vacature (VVD), Verburg (CDA), Vacature (PvdA), Vacature (PvdA), Vacature (VVD), Van der Ham (D66), Vacature (VVD), Lazrak (SP), Rosenmöller (GroenLinks), Vacature (VVD), Vacature (PvdA), Meijer (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rambocus (CDA), Bruls (CDA), Mosterd (CDA), Hoogendijk (LPF), Jense (LN), Vacature (PvdA), Çörüz (CDA), Wiersma (LPF), Palm (LPF), Halsema (GroenLinks), Varela (LPF), Vacature (CDA).

Voordat deze leden hun definitieve oordeel geven over dit wetsvoorstel, hebben zij nog enige vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie nemen met interesse kennis van het wetsvoorstel. Zij zijn er evenwel nog niet van overtuigd dat de tijd al rijp is de wettelijke basis te leggen voor toepassing van biometrie in reisdocumenten.

In de eerste plaats is de techniek nog volop in ontwikkeling. De vraag welke biometrische gegevens zullen worden gebruikt, kan daarom op dit moment nog niet beantwoord worden. Die keuze is volgens deze leden onlosmakelijk verbonden met deze wet en de beoordeling daarvan door het parlement. Zij wijzen erop dat bijvoorbeeld kosten, maar ook het technisch ontwerp en de mogelijkheden voor het (toekomstige) gebruik van de keuze afhankelijk zullen zijn. Gezien die onzekerheden, vragen zij hoeveel noodzaak er is om het wetsvoorstel in de huidige vorm te behandelen. Daarbij is deze leden onduidelijk wat de betekenis is van de «zo spoedig mogelijke» indiening van diverse algemene maatregelen van rijksbestuur. Betekent dit: onmiddellijk na inwerkingtreding van de wet? Indien dat inderdaad het geval is, dan kan de weg van de algemene maatregel van rijksbestuur toch gewoon worden overgeslagen, en indien dat niet het geval is, is het de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijk waarom er dan niet gewacht kan worden met het indienen van deze wet tot daarover meer duidelijkheid bestaat.

In de tweede plaats zal bij diverse algemene maatregelen van rijksbestuur worden bepaald in welke reisdocumenten gegevens omtrent biometrie van de houder kunnen worden vastgelegd en welke kenmerken het betreft. Deze leden hebben er bezwaren tegen dat dit niet direct bij wet geregeld wordt. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de implementatie van biometrische identificatie in principe alle soorten reisdocumenten zal gaan gelden, of slechts een selectie daarvan. Een overzicht ontbreekt van de voor en nadelen van een beperking tot bijvoorbeeld alleen het paspoort of opname in alle reisdocumenten. Opname van biometrische identificatie in alle reisdocumenten kan overigens inperking betekenen van de keuze van burgers om mee te werken aan opslag van biometrische gegevens en identificatiesystemen. Deze gevolgen zijn niet beschreven en deze leden weten voorshands niet in hoeverre de wet burgers kan dwingen danwel keuzevrijheid moet bieden.

In de derde plaats blijven de organisatorische, praktische en financiële consequenties grotendeels ongewis. Kosten zijn grotendeels afhankelijk van de keuze voor bepaalde vormen van biometrische identificatie. Wat betekent de keuze voor een bepaalde vorm voor de kosten in de praktijk? Nergens wordt verder aangegeven hoever de verstrekking van biometrische gegevens in de interactie van burgers met de overheid en derden (dienstverleners, banken) mogelijk reikt. Gewezen zij op het Rapport At face value (1999) van de voormalige Registratiekamer, waar de conclusie luidt dat wanneer verschillende gegevens over een persoon op verschillende plekken wordt opgeslagen aan de hand van een biometrisch kenmerk kan worden achterhaald dat die gegevens bij een bepaalde persoon horen: «Wanneer dezelfde biometrische gegevens worden gebruikt voor allerlei verschillende handelingen, wordt het mogelijk om iemands leven voor een groot deel te traceren. Zeker bij toepassingen in de relatie overheid-burger is dit een punt van zorg omdat meestal de burger geen alternatief heeft. Bijvoorbeeld bij het plan om een paspoort uit te rusten met een biometrisch kenmerk zal hier terdege rekening mee moeten worden gehouden.» Aldus de Registratiekamer in 1999. Daarom wensen de leden van de GroenLinks-fractie inzicht in de diverse toepassingsmogelijkheden. Zijn de aanbevelingen uit 1999 allemaal opgevolgd? Kan het behulpzaam zijn bij bestrijden van fraude bij financiële transacties? Kan het functioneren als een stemkaart voor Kiezen op Afstand? Waarvoor wel en waarvoor niet, en waarom niet? Voorts

ontbreekt een overzicht van instellingen die gebruik zullen kunnen maken van biometrische identificatie, en inzicht in de gevolgen voor het ruimhartig installeren van (decentrale) afleesapparatuur. Daarbij zij mede verwezen naar de diverse vormen van biometrische identificatie die middels experimenten onderzocht zijn, en verzoeken deze leden een uitgebreide beschrijving van de resultaten daarvan te geven. Welke conclusies zijn er ten aanzien van de waarborgen van de privacy te trekken?

Al met al betwijfelen de leden van de GroenLinksfractie sterk of de ontwikkelingen in een zodanig vergevorderd stadium zijn, dat wetgeving thans op zijn plaats is. Het wetsvoorstel en de reacties van het College Bescherming Persoonsgegevens en de Raad van State leiden bij de leden van de GroenLinks-fractie tot het plaatsen van de aanvullende opmerkingen en vragen die verderop in dit verslag aan de orde zullen komen.

De leden van de SP-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en maken graag de volgende opmerkingen erbij.

Ten eerste willen de leden van de fractie van de SP de regering erop attent maken dat het feit dat Nederlanders biometrisch geïdentificeerd kunnen worden en op termijn wellicht de rest van Europa, dit geenszins in zal houden dat elk willekeurig land haar onderdanen zal onderwerpen aan dergelijke maatregelen, zodat hun reisdocumenten niet van dezelfde vermeende beveiligingsmaatregelen zullen zijn voorzien. Is de regering voornemens dezelfde biometrische gegevens te eisen voor de inreis in Nederland? Zo ja, hoe wil de regering dat doen en op basis van welke regelingen? Is de regering voornemens om biometrische gegevens af te nemen van inreizende, asielzoekende of hier verblijvende burgers uit andere landen en zo ja, op basis van welke regelgeving wil zij dat doen?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de behandeling van onderhavig wetsvoorstel – ondanks de demissionaire staat van het kabinet – doorgang heeft kunnen vinden. Voortgang van de behandeling was nodig om overbodige vertraging in de voorbereidingen voor het opnemen van biometrie in reisdocumenten te voorkomen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ver de voorbereidingen in de andere lidstaten van de Europese Unie zijn op het gebied van biometrie in reisdocumenten. Heeft de regering hier onderzoek naar gedaan? Vindt er overleg plaats met Europese landen om tot één Europees systeem van biometrie in reisdocumenten te komen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de verificatie van de identiteit van de houder van een reisdocument van een zo hoog mogelijke kwaliteit moet zijn. Vastlegging van biometrische gegevens in een reisdocument kan hieraan een bijdrage leveren. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen niet verhehlen dat zij aarzelingen hebben ten aanzien van een aantal mogelijk te gebruiken biometrische kenmerken. Genoemde leden constateren dat het College Bescherming Persoonsgegevens in zijn commentaar heeft aangegeven dat op dit moment de tijd nog niet rijp is om over te gaan tot een wettelijke regeling voor de toepassing van biometrie in reisdocumenten. Het College is van mening dat er eerst meer duidelijkheid moet komen over de vraag in welke situaties identificatie met behulp van biometrische gegevens noodzakelijk is. Ook vindt het College dat de nog volop in beweging zijnde technische ontwikkelingen met betrekking tot de praktische toepassing van biometrische identificatie, pleiten tegen een wettelijke regeling. De leden van de fractie van de ChristenUnie hechten zeer aan het oordeel van het College

Bescherming Persoonsgegevens. Zij vragen daarom een reactie van de regering op de conclusie van het College dat nu niet tot wetgeving over moeten worden gegaan.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met de regering hechten zij eraan dat de identiteit van personen in het rechtsverkeer zo nauwkeurig en veilig mogelijk wordt vastgesteld. De middelen die daarvoor worden gekozen dienen naar de mening van deze leden zodanig te zijn dat adequate bescherming van de privacy onder alle omstandigheden kan worden gegarandeerd.

De opnemings van biometrie in reisdocumenten

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting over de International Civil Aviation Organisation (ICAO) zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd naar de Nederlandse bijdrage aan de bedoelde richtlijnen. Mede naar aanleiding van de recente berichten dat Nederland belangen heeft bij de keuze voor bepaalde internationale standaarden willen zij weten welke rol Nederland daarbij heeft gespeeld, en welke invloed daarop door Nederland kan worden uitgeoefend. Deze leden doelen daarbij onder meer op de ontwikkeling en vervaardiging van diverse technieken en apparatuur bij Enschede/SDU in Haarlem. Zij vragen, mede met het oog op de duurzaamheid van het te kiezen biometrische format in het paspoort, in hoeverre het toeval is dat de ICAO voorlopig concludeert dat gezichtsherkenning, irisafscans en vingerafdrukken daarvoor de meest geschikte vormen zijn?

Aanvullend vragen deze leden of ook meerdere vormen van biometrische identificatie op het template en in het administratief ontwerp kunnen worden opgeslagen, of dat uiteindelijk gekozen moet worden voor één specifieke vorm? Wat betekent dit voor de flexibiliteit van het ontwerp, indien later zou blijken dat een andere dan de gekozen techniek dominant wordt?

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting over het gebruik ter identificatie van burgers bij overheid en private instellingen zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd naar de waarde van biometrische identificatie voor andere toepassingen dan voor controle aan de grens. In welke gevallen van communicatie, dienstverlening of handhaving acht de regering het nodig om burgers toekomstig biometrisch te kunnen identificeren? Kan daarvan een opsomming worden gegeven? Indien niet, waarom niet? Wordt die opsomming uitputtend bij wet vastgelegd of kan die bij Algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld of uitgebreid? Welke gevolgen heeft de benodigde toegankelijkheid voor het installeren van (decentrale) afleesapparatuur, de veiligheid van de databestanden en de privacy van de burger?

De leden van de SGP-fractie constateren dat het toepassen van biometrie in reisdocumenten een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van een nauwkeurige en veilige persoonsidentificatie, met name in het bestrijden van de zogeheten «look alike» fraude. De leden van de SGP-fractie vragen of deze vorm van fraude door het toepassen van biometrie in reisdocumenten in principe niet meer kan plaatsvinden. Ook vragen zij welke de andere mogelijke vormen van fraude zijn die zich ten aanzien van de identiteitscontrole kunnen voordoen en welke invloed het toepassen van biometrie daarop kan hebben. In hoeverre kan toepassing van biometrie in reisdocumenten nieuwe vormen van fraude oproepen en hoe kunnen die zo effectief mogelijk worden bestreden?

Door het toepassen van biometrie in reisdocumenten kunnen persoonsgebonden identiteitskenmerken ook worden opgenomen in een geauto-

matiseerd gegevensbestand, wat de efficiëntie van de identiteitscontrole ten goede komt. In dat verband vragen de leden van de SGP-fractie of het juist is dat de technische ontwikkelingen met betrekking tot biometrische identificatie nog volop gaande zijn. Zo ja, kan de regering dan een overzicht geven van die ontwikkelingen? Welke onderzoeken worden er momenteel uitgevoerd naar de mogelijkheden van toepassing van biometrie in het algemeen en naar de toepassing van biometrie in reisdocumenten in het bijzonder?

Belangrijkste uitgangspunten bij toepassing biometrie in reisdocumenten

De leden van de CDA-fractie stemmen enerzijds in met het doel van de wijziging van de Paspoortwet en zijn ervan overtuigd dat de toepassing van biometrische gegevens de betrouwbaarheid van het reisdocument zal verhogen en zal bijdragen aan het voorkomen van identiteitsfraude. Anderzijds willen deze leden van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag meer duidelijkheid ten aanzien van de mogelijke toepassingen van biometrische gegevens, en willen zij weten op welke termijn de regering denkt dat biometrische kenmerken in reisdocumenten kunnen worden opgenomen.

Naar aanleiding van de decentrale opslag van gegevens hebben de leden van de GroenLinks-fractie enige vragen. Waarom voorziet de wet in decentrale de vastlegging van gegevens bij de «tot uitreiking bevoegde autoriteiten»? Wie zijn die bevoegde autoriteiten? Zijn decentrale gegevens centraal opvraagbaar en zo ja hoe en door wie? Wat wordt er eigenlijk wel centraal vastgelegd; biometrisch materiaal, een digitale afdruk daarvan? Hoe worden gegevens daar vastgelegd? Zijn de vastgelegde biometrische gegevens gekoppeld aan de persoonsgegevens? Is dat per se nodig, of juist per se niet? Hoe verhoudt de centrale aanmaak van reisdocumenten bij Enschede/SDU zich tot de decentrale opslag van biometrische en persoonsgegevens? Is het niet zo dat alle gegevens uiteindelijk bij de vervaardiger van het paspoort bekend zullen zijn? Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting over de uitgangspunten en de beoogde techniek zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd naar de toepassingsmogelijkheden voor Kiezen op Afstand. Is of wordt dit toekomstig technisch mogelijk met het biometrisch paspoort of is zo'n gebruik uitgesloten, bijvoorbeeld door de organisatie van de informatiehuishouding? Is overwogen het op afstand stemmen (KOA) mede mogelijk te maken of te doen faciliteren, en hoe krijgt dat dan zijn beslag in de praktijk?

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting over het opslaan op een wijze die als een niet-gevoelig gegeven kan worden beschouwd zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd naar de technische herleidbaarheid tot biometrische kenmerken. Kan worden uitgesloten dat de administratie daartoe bruikbaar is of wordt, en wat wordt er dan wel exact administratief opgeslagen? In hoeverre is het voornemen van de regering om opsporingsdiensten, politie, justitie, veiligheidsdiensten en de overheid toegang te verlenen tot de bestanden die zullen worden aangelegd, zowel centraal (administratief) als decentraal (de biometrische kenmerken)? Acht de regering het uitgesloten, mogelijk of wellicht zelfs wenselijk om biometrische gegevens (toekomstig) ter beschikking te stellen ten behoeve van de opsporing van (bepaalde vormen van) criminaliteit, staatsbedreigende activiteiten of illegalen? Op welke wijze kan het gebruik van de (deel-)gegevensverzameling voor het vergelijken van materiaal in het kader van gelaats-, vingerafuk- of dna-vergelijking bij de informatieverzameling of opsporing door de overheid of derden bij wet worden uitgesloten?

Ook naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting over privacybescherming en het opslaan op een wijze die als een niet-gevoelig gegeven kan worden beschouwd zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd naar de (technische) herleidbaarheid tot biometrische persoonskenmerken. Vooral de opmerkingen dat geen volledig signaal is af te leiden uit het template en dat het opslaan van biometrische kenmerken niet in strijd is met de voorwaarden in de Wbp roept vragen op. Wat wordt in het template opgeslagen en wat kan eruit worden herleid? Kan bijvoorbeeld de biometrische variant (iris, vingerafdruk, gelaatskenmerken) wel worden herleid? En wat nog meer? Kan ook op basis van vergelijking en het uitlezen van gegevens met behulp van scan-apparatuur en computers geen informatie worden herleid danwel gereconstrueerd? Wordt het technisch onmogelijk gemaakt om de gegevens met behulp van technische apparatuur te lezen, opslaan of kopiëren en zo ja hoe dan? Kan de regering garanderen dat geen gegevens omtrent biometrische kenmerken worden opgenomen in administraties buiten de macht van de betrokkene, met inbegrip van de administratie van degene die de kaart afgeeft? Kan voorkomen worden dat biometrische gegevens bekend worden bij de instellingen en bedrijven waar de burger zich legitimeert? Zal overneming van biometrische gegevens in andere systemen kunnen worden uitgesloten?

Ten aanzien van de verstrekking van gegevens aan derden hebben de leden van de GroenLinks-fractie de volgende vragen en opmerkingen. Wie worden er precies bedoeld met derden? Wat kan er worden verstrekt? Waarom wordt dit niet wettelijk begrensd? Zijn geen nadere regels nodig over aan wie in elke gevallen en op welke wijze bedoelde gegevens kunnen worden verstrekt? Om welk strikt doelgebonden gebruik gaat het daarbij? Het College Bescherming Persoonsgegevens acht het voorstel in deze ontoereikend. Wat doet de regering eraan om aan deze bezwaren tegemoet te komen? Worden er «privacy enhanced technologies» ingezet om aan de vereisten van het benodigde niveau van beveiliging tegemoet te komen en zo ja welke?

Dan hebben deze leden nog enige vragen over de beveiliging van de privacy gevoelige gegevens die decentraal worden bewaard. Hoe wordt de beveiliging bij de tot uitgifte bevoegde autoriteiten gewaarborgd? Hoe staat die beveiliging in verhouding tot de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de diverse inbraken en berovingen ten behoeve van het verkrijgen van paspoorten uit onder andere gemeentehuizen en vreemdelingendiensten in de jaren tachtig en negentig? Kunnen de gegevens eigenlijk wel adequaat worden beschermd in geval van inbraak, brand of (terreur)aanslagen, en zo ja wat is daar dan voor nodig en wat kost die mate van beveiliging de gemeenschap?

De regering merkt op dat de toegang tot de systemen waar de kenmerken en de paspoortnummers zijn opgeslagen voorbehouden blijft aan instanties die te maken hebben met de identiteit van de houder. Dit zou een bescherming van de burger moeten inhouden. Tegelijkertijd stelt de minister echter dat identiteitscontrole in toenemende mate de verhouding van de burger met overheids- en private instanties gaat bepalen, zo merken de leden van de SP-fractie op. In de praktijk zal dat inhouden dat zeer veel instanties toegang zullen moeten krijgen tot verificatiesystemen. Hoe verhoudt het één zich tot de ander? Is de regering voornemens grenzen te stellen aan welke instanties wel en niet de verificatie van documenten kan aanvragen en een argumentatie op te stellen en voor te leggen aan de Kamer over het wel of niet bevoegd zijn tot het verifiëren van documenten? Zo niet, waarom niet?

De leden van de D66-fractie hechten veel waarde aan een zorgvuldige omgang met de privacygegevens. Zij willen er bij de regering op aandringen dat het College Bescherming Persoonsgegevens wordt betrokken bij iedere volgende stap op weg naar de daadwerkelijke invoering van biometrie in reisdocumenten en verzoeken de regering om een nadere beschouwing op dit punt.

Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft aangegeven dat de randapparatuur die bedrijven en instelling zullen gebruiken om te kunnen identificeren, biometrische gegevens zouden kunnen opslaan. Van belang is volgens het College dat de in het reisdocument opgenomen biometrische gegevens zodanig onderverdeeld en afgeschermd zijn, dat onbevoegd gebruik en overneming in andere systemen is uitgesloten. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten of de reisdocumenten met biometrische gegevens aan deze eisen zullen voldoen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens inzake het onderwerp van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen de regering in een separate reactie op de inhoud van dit advies te reageren en aan te geven in hoeverre het wetsvoorstel naar haar mening tegemoet komt aan de wensen van het College Bescherming Persoonsgegevens.

Tijdelijke delegatie

Het terrein van de biometrische identificatie is nog volop in ontwikkeling. Onderzoek wordt gedaan naar de bruikbaarheid van verschillende biometrische technieken. De International Civil Aviation Organisation (ICAO) stelt in dit kader richtlijnen vast om de internationale acceptatie van reisdocumenten te waarborgen en komt naar verwachting in 2003 met een richtlijn welke in EU-verband naar verwachting zal leiden tot aanpassing van de Europese resoluties met betrekking tot reisdocumenten. Voorlopig concludeert de ICAO dat gezichtsherkenning, vingerafdruk en iris-herkenning het meest geschikt zijn. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat op grond van zoveel technische onzekerheden een definitieve standpuntbepaling thans niet mogelijk is. Wanneer denkt de regering dat er zoveel duidelijk is dat met betrekking tot identificatie eenduidige keuzes kunnen worden gemaakt? Hoe wordt de Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen?

De keuze van de regering welke biometrische gegevens gebruikt zullen worden en in welke reisdocumenten wordt om deze reden dan ook overgelaten aan een AMVB. Deze delegatie wordt voorgesteld omdat er op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid bestaat over de technische, bestuurlijke en financiële aspecten én om te zijner tijd te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Deze delegatie aan AMVB wordt ook voorgesteld ten aanzien van de wijze waarop de biometrische gegevens worden verzameld, vastgelegd en beveiligd. Eveneens wordt delegatie aan AMVB geschapen voor regeling van de vraag aan wie, in welke gevallen en op welke wijze de biometrische gegevens uit de administratie van reisdocumenten kunnen worden verstrekt en op welke wijze zij worden vernietigd. De leden van de CDA-fractie vinden dat er wel heel erg veel geregeld gaat worden in een AMVB. De leden van deze fractie zijn van mening dat de Kamer nadrukkelijk van de verschillende keuzes op de hoogte gebracht moet worden en ook de kans moet hebben die keuzes bij te stellen. Kan de regering garanderen dat die mogelijkheid in voldoende mate aanwezig zal zijn?

Ten aanzien van de voorgestelde delegatie van wet- en regelgeving hebben de leden van de GroenLinks-fractie de volgende vragen en opmerkingen. Zal delegatie van wetgeving niet leiden tot langduriger onzeker-

heid over de keuze voor een bepaalde vorm van identificatie? Licht delegatie, gezien de gevoeligheid van de materie en de wenselijke zorgvuldigheid waar het gaat over de aanwijzing van het type kenmerk en de aanwijzing van de documenten waarin dat gebeurt inderdaad niet voor de hand, zoals bijvoorbeeld de Raad van State stelt?

Alles overziend betwijfelen de leden van de GroenLinks-fractie of de ontwikkelingen rond biometrie en de implementatie daarvan in reisdocumenten in een zodanig vergevorderd stadium zijn, dat wetgeving thans op zijn plaats is. Naar het oordeel van deze leden dient de verstrekking van gegevens niet op een lager niveau dan bij AMVB te worden geregeld. Zij zien niet in waarom, indien in beide gevallen een wetsvoorstel zo spoedig mogelijk volgt op de AMVB, dan niet zodra daarover definitief duidelijkheid bestaat direct een wetsvoorstel van die strekking zou kunnen worden ingediend? Zou het al met al ook in de ogen van de regering niet beter zijn om de behandeling van het wetsvoorstel in zijn geheel uit te stellen totdat over al de in deze inbreng genoemde facetten meer zekerheid is ontstaan?

De leden van de SP-fractie hebben ernstige bedenkingen bij de tijdelijke delegatie van de bepaling van biometrische kenmerken via algemene maatregelen van rijksbestuur en pleiten er sterk voor om elk kenmerk in de wet op te nemen zodat democratische controle kan plaatsvinden op specifieke maatregelen – die immers sterk uiteen kunnen lopen in de mate van privacygevoeligheid. Hierin sluiten de leden van de fractie van de SP zich aan bij het advies van de Raad van State. Waar de Raad aandringt op het zo snel mogelijk over gaan tot een wettelijke regeling achten deze leden het van belang dat elke regeling democratisch gecontroleerd wordt. Naar de mening van de leden van de SP-fractie zijn de maatregelen van dien aard dat elk kenmerk op haar merites door de Kamer beoordeeld moet kunnen worden, zodat er geen sprake is van een «carte blanche» met betrekking tot het vaststellen van de aard van de biometrische kenmerken die worden verzameld. Ditzelfde geldt voor de leden van de fractie van de SP voor de bepaling van de manier waarop gegevens worden verstrekt en aan wie.

Hierbij wensen deze leden de regering er krachtig op attent te maken dat de verzameling van privé gegevens zich in theorie leent voor misbruik door derden als systemen binnengebroken worden. Welke mogelijke situaties (zoals vervalsingen, inbreuk in persoonlijke bestanden) voorziet de regering in dit kader en welke voorbereidingen treft zij ter voorkoming van dit soort situaties?

Hoewel de leden van de SGP-fractie het belang van het opnemen van biometrische gegevens in reisdocumenten erkennen, zijn zij er nog niet van overtuigd, dat de invoering van biometrie in reisdocumenten zodanig spoedeisend is dat om redenen van urgentie de constructie van tijdelijke delegatie van regelgeving moet worden toegepast.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de International Civil Aviation Organisation (ICAO) naar verwachting reeds volgend jaar, in 2003, een richtlijn voor het gebruik van biometrie in reisdocumenten zal vaststellen en dat dan ook de bevindingen van de onderzoeken naar de praktische toepassingen van de meest geschikte technieken beschikbaar zullen komen. Het wachten daarop zou volgens de regering een vertraging van enkele jaren betekenen. De leden van de SGP-fractie vragen de regering om aan te geven waarom op basis van de vermelde gegevens een vertraging van enkele jaren wordt voorzien. In verband daarmee vragen zij tevens of de regering voornemens is om reeds voorafgaande aan de bevindingen van de onderzoeken naar de praktische toepassingen van de meest geschikte technieken het opnemen van biometrische kenmerken in reisdocumenten te realiseren. Graag vernemen de genoemde leden waarom de regering van mening is dat aanwijzing 38 van de Aanwijzingen

voor de regelgeving van toepassing is ten aanzien van het opnemen van biometrische gegevens in reisdocumenten en dat derhalve totstandkoming van meer definitieve wetgeving in dit geval niet kan worden afgewacht. Ook vragen zij of er op korte termijn sprake is van een relevante internationale verplichting of andere gehoudendheid, waarover de Raad van State in haar advies spreekt.

Organisatorische, praktische en financiële consequenties

Beschreven wordt dat er nog niet aangegeven kan worden welke biometrische middelen verwerkt zullen worden in de reisdocumenten omdat deze nog niet voldoende ontwikkeld zijn, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Toch is er al met meerdere middelen geëxperimenteerd bleek uit eerdere behandeling van het onderwerp reisdocumenten. Wat is het resultaat van deze experimenten tot nog toe?

Gesproken wordt over geautomatiseerde grenscontroles op luchthavens en andere grensovergangen. Dit is in de toekomst gepland. Op wat voor termijn na de invoering van biometrie in reisdocumenten kunnen deze geautomatiseerde grenscontroles verwacht worden in Nederland? En in het buitenland?

In het blad BinnensteBuiten van 26 juni, nummer 21, in een artikel over biometrie op reisdocumenten, wordt gesproken over een wet die de Amerikaanse Senaat onlangs heeft aangenomen. Die wet verplicht reizigers vanaf oktober 2004 een paspoort met biometrisch kenmerk te hebben. Tevens wordt gesteld dat de invoering van biometrie op reisdocumenten dan nog niet waarschijnlijk is. Wat voor gevolgen heeft dat voor Nederlandse reizigers naar de Verenigde Staten indien zij vanaf dat moment reizen met reisdocumenten zonder een biometrisch kenmerk?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering fraude/vervalsing bij biometrie op reisdocumenten volledig (100%) onmogelijk acht. Zo neen, wat zijn de risico's?

Zijn er gezondheidsrisico's bij het veelvuldig controleren van biometrische kenmerken, bijvoorbeeld door een bij herhaling uit te voeren irisscan?

Kan de regering aangeven wat de ontwikkelingen zijn op het gebied van de controle mogelijkheden voor de opsporingsambtenaren, die veelal mobiel zijn? Zijn er al mogelijkheden om de gegevens op locatie te controleren?

Is het mogelijk om de houder van het document ook een code te geven zodat de houder – om eventuele fraude of misbruik tegen te gaan – zijn pas kan blokkeren als deze gestolen is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de hoogte van de investeringen voor de invoering van biometrie in reisdocumenten mede afhankelijk is van te kiezen kenmerken en daarom moeilijk in algemene zin is aan te geven. Desalniettemin vragen de genoemde leden een schatting van de hoogte van de investeringen die in ieder geval zullen moeten worden gepleegd, zoals het plaatsen van apparatuur bij de uitgiftelocaties en de aanpassing van de software. Ook vragen zij een indicatie van de additionele kosten per gekozen kenmerk.

Artikelsgewijs

Artikel 3 lid 9

Volgens lid 9 van het gewijzigde artikel 3 zal bij algemene maatregel van rijksbestuur onder meer worden bepaald welke biometrische kenmerken zullen worden vastgelegd. Het zal gaan om een tijdelijke maatregel. De regering vindt aanwijzing van de biometrische kenmerken bij (tijdelijke)

algemene maatregel van rijksbestuur noodzakelijk met het oog op het belang van een snelle invoering van biometrie in reisdocumenten. De leden van de fractie van de ChristenUnie staan op het standpunt dat er zich situaties kunnen voordoen die tijdelijke delegatie noodzakelijk maken. Het vastleggen van biometrische gegevens in reisdocumenten is evenwel een inbreuk op het (grond)recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie brengt dit met zich mee dat het bepalen welke biometrische kenmerken zullen worden vastgelegd niet bij algemene maatregel bestuur mag geschieden, ook niet bij een tijdelijke. Dit zal bij wet moeten gebeuren. Graag vernemen zij een reactie van de regering op deze zienswijze.

Artikel 3 lid 11

In artikel 3 lid 11 wordt gesproken van «een vermoeden» van fraude, terwijl in de memorie van toelichting de woorden «een gegrond vermoeden» worden gebruikt. Kan de regering aangeven wat het verschil is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel 11 stelt dat verificatie kan plaatsvinden bij een vermoeden van fraude. Dat impliceert dat er specifieke redenen moeten zijn om tot verificatie over te gaan. Hoe wil de regering controleren dat verificatie niet routine wordt, maar voorbehouden blijft aan situaties waar ernstige vermoedens zijn van fraude, zo vragen de leden van de SP-fractie. Waar zal de bewijslast in dit kader komen te liggen: bij de verzoekende instantie (die zichzelf moet verantwoorden) of de burger (die moet bewijzen dat hij niet gefraudeerd heeft)? Acht de regering toetsing aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit afdoende om de burger tegen willekeur van instanties?

Artikel 3 lid 15

In onderdeel B van artikel I van het wetsvoorstel wordt in het vijftiende lid van artikel 3 van de Paspoortwet bepaald dat er na plaatsing in het Staatsblad van de in het negende artikel bedoelde algemene maatregel van rijksbestuur zo spoedig mogelijk een voorstel van rijkswet tot regeling van het betrokken onderwerp zal volgen. De leden van de SGP-fractie vragen waarom hierbij is gekozen voor een open termijnbepaling en niet voor een meer dwingende limiet. Zij vragen tevens aan welke voorwaarden naar de mening van de regering moet worden voldaan om over te kunnen gaan tot het indienen van het bedoelde voorstel van rijkswet ter vervanging van een bestaande algemene maatregel van rijksbestuur.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Te Veldhuis

De griffier voor dit verslag,
Bregman