

Vergaderjaar 2001–2002

**28 342 (R 1719)**

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

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 20 maart 2002 en het nader rapport d.d. 16 april 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 6 november 2001, no.01.005260, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Grote Steden en Integratiebeleid, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting tot wijziging van de Paspoortwet onder andere in verband met de toepassing van biometrie in reisdocumenten.*

Het voorstel van rijkswet beoogt de Paspoortwet voor te bereiden op het opnemen van zogenoemde biometrische gegevens in elektronische vorm in reisdocumenten. Dit zal alleen worden toegestaan ten dienste van de identificatie van de houder van het document. Omdat biometrische gegevens persoonsgegevens zijn, die extra bescherming behoeven, wordt uitdrukkelijk bepaald dat vastlegging van deze gegevens in reisdocumenten zodanig moet plaatsvinden dat daaruit geen fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder kunnen worden afgeleid. De biometrische gegevens worden opgeslagen in de al bestaande administratie van reisdocumenten. Welke biometrische gegevens worden vastgelegd en in welke (soorten) reisdocumenten dat zal gebeuren wordt overgelaten aan een algemene maatregel van rijksbestuur. Deze delegatie wordt enerzijds voorgesteld omdat er thans nog geen duidelijkheid bestaat over de technische, bestuurlijke en financiële aspecten, anderzijds om te zijner tijd te kunnen inspelen op nieuwe mogelijkheden en ontwikkelingen. Hoe de biometrische gegevens worden verzameld, vastgelegd en beveiligd, zal worden bepaald bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur. Dezelfde (sub)delegatiemogelijkheid wordt 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 wanneer en op welke wijze zij worden vernietigd. De voorziene algemene maatregelen van rijksbestuur moeten vier weken voor de voordracht aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd. De Raad van State van het Koninkrijk heeft begrip voor wat met het voorstel van rijkswet wordt beoogd, maar plaatst kanttekeningen bij het ontbreken van een omschrijving van het begrip «biometrische kenmerken», de delegatiebepalingen in de toelichting en de bestuurlijke en financiële lasten ervan. Hij meent dat de toelichting en de wet op deze punten moeten worden aangepast.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 november 2001, nr. 01.005260, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 maart 2002, nr. W04.01.0567/I/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft begrip voor wat met het voorstel van rijkswet wordt beoogd, maar plaatst daarbij enkele kanttekeningen die hieronder zullen worden behandeld.

*1. Wat zijn biometrische kenmerken?*

*Het voorstel van rijkswet bevat geen definitie van het begrip biometrische kenmerken. Invulling van dat begrip wordt geheel overgelaten aan de lagere regelgever, die daarbij geen houvast heeft aan een duidelijke betekenis van het begrip in het spraakgebruik. Als voor een zo ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt gekozen mag naar het oordeel van de Raad een omschrijving van het begrip biometrische kenmerken niet ontbreken. De Raad adviseert zo'n definitie in artikel 1 van de Paspoortwet op te nemen.*

1. In overeenstemming met het advies van de Raad zal in artikel 1 van de Paspoortwet een definitie worden opgenomen van het begrip biometrische kenmerken.

*2. Delegatie van wetgevende bevoegdheid*

*Het voorstel van rijkswet regelt summier een aantal hoofdzaken maar laat veel over aan regeling bij dan wel bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur. Voor een deel gaat het om materie die zich naar haar aard leent voor regeling bij algemene maatregel van rijksbestuur. Regeling op dat niveau van onderwerpen als de aanwijzing van het type biometrische kenmerken waaromtrent gegevens in reisdocumenten worden opgenomen en de aanwijzing van de reisdocumenten waarin dat gebeurt, ligt echter niet voor de hand. Voorts dient de verstrekking van gegevens betreffende biometrische kenmerken uit de administratie van de bevoegde autoriteiten voor een deel op wetsniveau te worden geregeld en voor het overige niet op een lager niveau dan dat van de algemene maatregel van rijksbestuur.*

*a. Aanwijzing van type biometrische kenmerken en reisdocumenten*

*Welke biometrische kenmerken worden vastgelegd en in welke documenten wordt bepaald bij algemene maatregel van rijksbestuur. Het gaat om hier een essentieel nieuw onderdeel van de gegevens die in reisdocumenten worden opgenomen.*

*Introductie van de vermelding van deze gegevens in reisdocumenten heeft bestuurlijke, financiële, organisatorische en praktische implicaties voor de houders van die documenten, de uitgevende overheden en de publieke en private gebruikers van reisdocumenten als identificatiemiddel.*

*Regeling op lager niveau zou, als er op korte termijn een internationale verplichting of andere gehoudenheid ontstaat, op zichzelf aanvaardbaar zijn, maar zo spoedig mogelijk moeten worden gevolgd door regeling op wetsniveau. De Raad beveelt aan zulks met gebruikmaking van de aanwijzingen 38 en 39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (tijdelijke delegatie) in het voorstel van rijkswet te regelen.*

*b. Opname biometrische gegevens in een administratie en verstrekking daaruit aan derden*

*Voor het geconcentreerd opslaan van biometrische gegevens zou regeling in hoofdlijnen in de wet en uitwerking ervan bij algemene maatregel van rijksbestuur dienen plaats te vinden. De mogelijkheid van subdelegatie, opgenomen in het nieuwe tiende lid, zou hooguit betrekking mogen hebben op de technische vraag op welke wijze gegevens uit de administratie worden verstrekt. De Raad adviseert het voorstel van rijkswet dienovereenkomstig aan te passen.*

2.a. Bij algemene maatregel van rijksbestuur wordt bepaald in welke reisdocumenten gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder kunnen worden vastgelegd en welke biometrische kenmerken het betreft. De Raad is van mening dat regeling van deze onderwerpen op een lager niveau dan de wet, als er op korte termijn een internationale verplichting of andere

gehoudenheid ontstaat, op zichzelf aanvaardbaar zou zijn, maar zo spoedig mogelijk zou moeten worden gevolgd door regeling op wetsniveau. De Raad beveelt aan zulks in de vorm van een tijdelijke delegatie in het voorstel van rijkswet te regelen. Deze aanbeveling van de Raad is in het wetsvoorstel overgenomen door opneming van daartoe strekkende bepalingen in artikel 3, negende en vijftiende lid, van de Paspoortwet.

2.b. Conform het advies van de Raad zal in artikel 3, tiende en elfde lid, van de Paspoortwet in hoofdlijnen een regeling worden gegeven voor het geconcentreerd opslaan van biometrische gegevens en zal ingevolge het voorgestelde artikel 3, twaalfde lid, van de Paspoortwet nadere uitwerking daarvan plaatsvinden bij algemene maatregel van rijksbestuur. Op grond van artikel 3, dertiende lid, van de Paspoortwet zullen bij ministeriële regeling nadere technische en organisatorische voorschriften kunnen worden gegeven met betrekking tot het bepaalde in het tiende, elfde en twaalfde lid.

### *3. Effecten van het voorstel van rijkswet*

*In de toelichting op het nieuwe negende lid merkt de minister op dat de keuze voor de techniek waarmee biometrische kenmerken in reisdocumenten zullen worden opgenomen bepalend is voor de daaraan verbonden kosten. Hij verwijst daarvoor naar de toelichting bij de algemene maatregelen van rijksbestuur. Met begrip voor die verwijzing meent de Raad dat wel meer informatie over de effecten van het voorstel van rijkswet kan worden gegeven dan nu gebeurt. Op zijn minst zou een aanduiding kunnen worden gegeven van het type investeringen die nodig zijn en van de organisatorische en praktische implicaties voor de autoriteiten die reisdocumenten verstrekken, de houders van die documenten en de publieke en private gebruikers van reisdocumenten als identificatiemiddel. De Raad beveelt aan de toelichting op deze punten aan te vullen.*

3. In de memorie van toelichting is in overeenstemming met het advies van de Raad een nadere aanduiding gegeven van het type investeringen die in verband met de toepassing van biometrie in reisdocumenten nodig zijn en van de organisatorische en praktische implicaties voor de verstreckende autoriteiten, de houders en de publieke en private gebruikers van reisdocumenten als identificatiemiddel.

*4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Met de redactionele kanttekening van de Raad is in de gewijzigde wetstekst rekening gehouden.

*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 de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,  
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 20 maart 2002, no.W04.01.0567/I/K, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.**

- In het nieuwe tiende lid van artikel 3 van de Paspoortwet na «elfde lid» invoegen: , tweede volzin.