Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2007–2008

31 324 (R1844) Wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie

Nr. 3 Herdruk[1]

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING[2]

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. Voorgeschiedenis
2.1 De reisdocumentenadministratie
2.2 Biometrie in reisdocumenten
3. De centrale reisdocumentenadministratie
3.1 De bestaande situatie
3.1.1 De huidige opzet van de administraties
3.1.2 Het verstrekkingenregime van de bestaande administraties
3.1.3 Bezwaren tegen de administraties in hun huidige vorm
3.1.4 Plaatsonafhankelijke uitgifte van reisdocumenten
3.2 Een nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie
3.3 Doel, inhoud en functie van de reisdocumentenadministratie
3.3.1 Doel van de reisdocumentenadministratie
3.3.2 Inhoud van de reisdocumentenadministratie
3.3.3 Functies van de reisdocumentenadministratie
3.4 Beveiliging van de reisdocumentenadministratie
3.5 Privacybescherming
3.6 De decentrale reisdocumentenadministraties nieuwe stijl
4. Het Register paspoortsignaleringen
5. De EU-verordening van 13 december 2004
6. Financiële gevolgen, bestuurs- en administratieve lasten
7. Ontvangen adviezen
8. Artikelsgewijze toelichting

[1] Eerder werd abusievelijk de verkeerde versie afgedrukt.
[2] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST115300
0708tkkst31324R1844-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

1. ALGEMEEN

Het voorliggende voorstel voor een rijkswet betreft een wijziging van de Paspoortwet in verband met een door de Koninkrijksregering wenselijk geoordeelde nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie. Deze reisdocumentenadministratie zal 24 uur per dag, zeven dagen per week, (direct) online raadpleegbaar zijn met als voornaamste doel het creëren van een betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude, hetzij bij het aanvragen van een nieuw reisdocument, hetzij bij het gebruik van het reisdocument. In combinatie met het systeem dat in Nederland voor de gemeentelijke basisadministratie wordt voorgestaan, wordt het hierdoor voor in Nederland ingezeten personen ook mogelijk om een reisdocument aan te vragen in een Nederlandse gemeente naar keuze, de zogeheten plaatsonafhankelijke uitgifte. Het Nederlandse parlement heeft in het kader van de lastenverlichting voor de burger al langere tijd aangedrongen op deze mogelijkheid. Ook aanvragers die buiten Nederland hun vaste woon- of verblijfplaats hebben (en derhalve niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie zijn ingeschreven, waaronder ingezetenen uit de Nederlandse Antillen en Aruba) zal, voor zover zij in aanmerking komen voor de verstrekking van een reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Paspoortwet (hierna te noemen: Nederlands reisdocument), de mogelijkheid worden geboden op verschillende plaatsen in Nederland een Nederlands reisdocument aan te vragen indien zij zich ten tijde van de aanvraag in Nederland bevinden. Voorts bevat het onderhavige voorstel een aantal wijzigingen om de Paspoortwet in lijn te brengen met de Europese Verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.[1] Op basis van deze rechtstreeks werkende EU-verordening is – nu de afgifte van reisdocumenten in verband met de nauwe samenhang daarvan met de buitenlandse betrekkingen ingevolge het Statuut voor het Koninkrijk als een Koninkrijksaangelegenheid wordt beschouwd – het Koninkrijk verplicht reisdocumenten uit te geven, die voorzien zijn van een chip, waarin de gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder zijn opgenomen. De invoering van deze reisdocumenten kan zonder wijziging van de bestaande Paspoortwet worden gerealiseerd door een aanpassing van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen model van de Nederlandse reisdocumenten. Aangezien echter een van de in het reisdocument op te nemen biometrische gegevens, te weten de vingerafdruk, nieuw is en het andere biometrische gegeven in de EU-verordening als gezichtopname wordt aangeduid, is het wenselijk de bepalingen in de Paspoortwet daarop aan te passen.

2. VOORGESCHIEDENIS

Het voornemen de reisdocumentenadministratie anders in te richten en het, naast de handtekening en de foto, opnemen van andere biometrische gegevens in reisdocumenten, is niet nieuw. Vanaf eind 1997 is de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 25 764) hierover herhaaldelijk geïnformeerd. Om nader te illustreren waarom dit voorstel van rijkswet over deze onderwerpen nu en in deze vorm wordt voorgelegd, wordt hieronder, voor zover van belang, een beknopt overzicht gegeven van de informatie die uw Kamer de afgelopen jaren heeft bereikt.

[1] Verordening (EG) Nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004, Pb EG L 385, blz. 1.

2.1 De reisdocumentenadministratie

In het kader van een aantal maatregelen om fraude met en misbruik van reisdocumenten tegen te gaan, verleende de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan Het Expertisecentrum (HEC) in 1997 de opdracht een inventariserend onderzoek uit te voeren naar de meest efficiënte en effectieve opzet en inrichting van een ketenbreed basisregistratiesysteem reisdocumenten ten behoeve van de verschillende actoren in die keten.[1] Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek gaf de staatssecretaris bij brief van 12 juni 1998[2] uw Kamer te kennen de aanbeveling van het HEC over te nemen om een negatief register te ontwikkelen van reisdocumenten die niet in het maatschappelijk verkeer mogen voorkomen. Het voorstel op basis waarvan dit zogeheten Basisregister Reisdocumenten in de Paspoortwet is opgenomen, werd op 8 maart 2001 tot rijkswet verheven.[3] Het Basisregister Reisdocumenten is een centraal register dat on line raadpleegbaar is en gegevens bevat over reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven, dan wel van rechtswege zijn vervallen. Naast documentgegevens zijn daarin ook de houdergegevens opgenomen. Al tijdens de behandeling van het voorstel van rijkswet vroeg de VVD-fractie in de Tweede Kamer waarom niet gekozen werd voor een registratie van alle reisdocumenten, met daarbij een vermelding van de status van het document. Daarop werd van de zijde van de regering geantwoord dat, hoewel een «positief» register ongetwijfeld voordelen zou hebben, de inrichting van een dergelijk register op dat moment nog niet opportuun werd geacht. In dat verband werd verwezen naar het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten waarbij als gevolg van de inzet vanaf 2001 van ict-technologie voor de centrale personalisering van reisdocumenten ook een digitale opslag van gegevens met betrekking tot verstrekte reisdocumenten bij de desbetreffende autoriteiten zou ontstaan. Na verloop van vijf jaar, zijnde de normale geldigheidsduur van Nederlandse reisdocumenten, zou dan de paspoortadministratie in zijn geheel elektronisch raadpleegbaar zijn. Vanaf dat moment ontstaat dan ook de mogelijkheid om te komen tot een positief register, waarbij de in de paspoortadministraties opgenomen gegevens met die in het Basisregister Reisdocumenten kunnen worden gecombineerd.

Deze zogenaamde «positieve» reisdocumentenadministratie kwam opnieuw aan de orde in de brief aan de Tweede Kamer van 24 januari 2004[4] waarin het kabinet aankondigde om in het kader van terrorismebestrijding een informatiestructuur te ontwikkelen, waarmee de mogelijkheid zou ontstaan de identiteit van personen on line te verifiëren. Dit veronderstelt, zo werd in de brief opgemerkt, dat de administraties van de identiteitsdocumenten met biometrische kenmerken centraal zijn georganiseerd. In de brief van het kabinet van 18 april 2005 aan de Tweede Kamer[5] werd dit voornemen voor de Nederlandse reisdocumenten nader uitgewerkt. Het voorliggende voorstel van rijkswet is wat betreft de nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie, de uiteindelijke vertaling daarvan.

2.2 Biometrie in reisdocumenten

Over het gebruik van biometrie in reisdocumenten informeerde de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer voor de eerste keer bij brief van 9 december 1997[6]. Daarin werd erop gewezen dat een veel voorkomende oorzaak van fraude met reisdocumenten die zich op meerdere plaatsen in de paspoortketen voordoet, wordt gevormd door personen die zich uitgeven voor een ander dan de houder van het reisdocument (de zgn. «look-alikes»). De vervalsing zit in dit geval niet in het document zelf, maar in het op grond van valse of vervalste gegevens

[1] Brief van 9 december 1997, Kamerstukken II 1997/98, 25 764, nr. 3.
[2] Kamerstukken II 1997/98, 25 764, nr. 7.
[3] Rijkswet van 8 maart 2001 tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten, Stb. 2001, 132.
[4] Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5.
[5] Kamerstukken II 2004/05, 25 764, nr. 26.
[6] Kamerstukken II 1997/98, 25 764, nr. 3.

aanvragen van een reisdocument, dan wel in het gebruik maken van een reisdocument van een ander als ware het aan de desbetreffende persoon zelf verstrekt.
In de brief van 15 januari 1998[1] heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aangegeven dat in het kader van het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten een verkennend onderzoek zou worden verricht naar de toepassing van biometrie op reisdocumenten. De uitkomst van dit onderzoek is neergelegd in de brief van 12 juni 1998[2] waarbij de staatssecretaris concludeerde dat de toepassing van biometrie in de (nieuwe generatie) reisdocumenten mogelijkheden bood. Verder werd vastgesteld dat de technologie zich snel ontwikkelde maar in de praktijk nauwelijks grootschalig was beproefd. Daarnaast ontbrak, zo werd in deze brief opgemerkt, inzicht in de gevolgen van de invoering, met name op het gebied van privacy en maatschappelijke acceptatie.[3] Dit resulteerde in een aantal onderzoeken naar de geschiktheid van biometrie in reisdocumenten en diverse proefprojecten naar de maatschappelijke acceptatie van biometrie. De uitkomsten van deze onderzoeken en proefprojecten werden bij brief van 19 december 2003 aan de Tweede Kamer[4] aangeboden. Daaruit kwam onder andere naar voren dat de vingerscan het meest geschikte biometrische kenmerk is voor de bestrijding van look-alike fraude.

Om te bezien hoe de invoering van biometrie in de Nederlandse reisdocumenten in de praktijk zou uitwerken, is vervolgens een zogeheten biometrieproef uitgevoerd (project «2b or not 2b»). Deze proef is van 28 augustus 2004 tot en met 28 februari 2005 gehouden in zes Nederlandse gemeenten. Bij deze proef konden burgers die een reisdocument kwamen aanvragen, meedoen aan een testtraject waarin een testreisdocument met biometrie werd aangevraagd. Doel van de proef was na te gaan hoe het aanvraag- en uitgifteproces ingericht moest worden in het geval dat er biometrische kenmerken (gelaatscan en vingerscan) in de reisdocumenten zouden worden opgenomen en om te toetsen of de gelaatscan en de vingerscan in de reisdocumenten geverifieerd konden worden.

Er is over het onderwerp biometrie in reisdocumenten regelmatig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld.[5] Van de zijde van de Kamer is daarbij, met onderkenning van de vragen die nog beantwoord moesten worden, aangedrongen op spoedige invoering daarvan. Van de zijde van het kabinet werd tijdens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 21 juni 2001 reeds gesteld dat zij een voorstander was van invoering van biometrie in reisdocumenten, maar tevens dat niet vooruitgelopen zou moeten worden op de internationale ontwikkelingen op het gebied van biometrie. Tijdens dit overleg is, mede op verzoek van de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van regeringszijde de toezegging gedaan om een voorstel tot wijziging van de Paspoortwet voor te bereiden. Dit voorstel van rijkswet is op 22 april 2002 ingediend bij de Tweede Kamer, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.[6] De Tweede Kamer heeft 10 juli 2002 het verslag met betrekking tot dat voorstel vastgesteld: een nota naar aanleiding van het verslag is echter niet uitgebracht. Daarvoor is een aantal redenen aan te wijzen. In het bijzonder moet hierbij worden gedacht aan de verschillende terroristische aanslagen, die internationale ontwikkelingen op het terrein van biometrie in een stroomversnelling brachten en een sterke stimulans vormden voor een voortvarende aanpak om op internationaal niveau tot afspraken te komen over het gebruik van biometrie in reisdocumenten.

Die internationale afspraken kwamen in eerste instantie tot stand binnen de International Civil Association Organisation (ICAO) die sinds 1997 onderzoek verrichtte naar het gebruik van biometrie in reisdocumenten.

[1] Kamerstukken II 1997/98, 25 764, nr. 4.
[2] Kamerstukken II 1997/98, 25 764, nr. 7.
[3] Kamerstukken II 1997/98, 25 764, nr. 4.
[4] Kamerstukken II 2003/04, 25 764, nr. 22.
[5] AO van 24 januari 2001, (Kamerstukken II 2000/01, 25 764, nr. 15, AO van 21 juni 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 25 764, nr. 17).
[6] Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten, Kamerstukken II 2001/02, 28 342 (R 1719).

Op 28 mei 2003 besloot de ICAO haar onderzoek met het besluit om de gelaatsherkenning als standaard biometrisch kenmerk op te nemen in de zogenaamde ICAO-richtlijnen voor reisdocumenten. In de eerdergenoemde brief van 19 december 2003 werd aan de Tweede Kamer gemeld dat nader in Nederland verricht onderzoek had uitgewezen dat niet de gelaatscan maar de vingerafdruk het meest geschikte biometrische kenmerk was om look-alike fraude te bestrijden. In die brief werd bovendien medegedeeld dat op grond van de uitkomsten van het onderzoek én van de besluiten in ICAO-verband het voornemen bestond, om zowel een gelaatscan als een vingerscan in de reisdocumenten op te nemen. Inmiddels is dat voornemen in het verband van de Europese Unie verwerkelijkt door de hierboven genoemde EU-verordening van 13 december 2004 op basis waarvan de lidstaten van de Europese Unie verplicht zijn een gezichtsopname en vingerafdrukken in een chip in de reisdocumenten op te nemen. De technische specificaties die ICAO voor de gezichtsopname vaststelde, zijn in het kader van de genoemde verordening overgenomen door de Europese Commissie.

De internationale dimensie werd tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 21 juni 2001 voorts nader ingevuld door de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer een discussie op Europees niveau te starten over biometrie in reisdocumenten. Naar aanleiding van de met de lidstaten en de Europese Commissie over dit onderwerp gevoerde gesprekken, organiseerde Nederland op 20 en 21 juni 2002 een conferentie in Den Haag met als onderwerp «European Conference for Issuing Authorities of Travel Documents» met als thema «Exploring the use of Biometrics in Travel Documents». Over de resultaten van deze conferentie informeerde de toenmalige minister de Tweede Kamer bij brief van 3 juli 2002.[1] De minister veronderstelde in die brief dat met de conferentie de weg naar politieke besluitvorming op EU-niveau was ingezet.
Een jaar daarna bereikte de Europese Raad in Thessaloniki inderdaad een akkoord over de door de Europese Commissie voorgestelde verordeningen met betrekking tot de opname van biometrische kenmerken – te weten het gelaat en de vingerafdruk – op de visa en de verblijfsdocumenten voor onderdanen van derde landen.[2] Deze EU-verordeningen werden later gevolgd door het voorstel voor de verordening van de Europese Commissie met betrekking tot het opnemen van biometrische kenmerken in reisdocumenten van de lidstaten van de Europese Unie. Over dit op 13 december 2004 door de Raad van de Europese Unie aanvaarde voorstel, werd de Tweede Kamer bij brief van 18 april 2005[3] uitvoerig geïnformeerd.

Het bovengenoemde voorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten is door de genoemde ontwikkelingen achterhaald. Daarom zal het, zoals al werd aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 18 april 2005, door de Koninkrijksregering worden ingetrokken.

3. DE CENTRALE REISDOCUMENTENADMINISTRATIE

3.1 De bestaande situatie

Alvorens over te gaan tot een beschrijving van het voorstel tot het inrichten van een nieuwe, centrale reisdocumentenadministratie, is het van belang eerst aandacht te besteden aan de opzet en de wijze van functioneren van de huidige administraties die in de Paspoortwet zijn genoemd.

[1] Zie voor een verslag de brief van 3 juli 2002, Kamerstukken II 2001/02, 25 764, nr. 19.
[2] Brief van 19 december 2003, Kamerstukken 2003/04, 25 764, nr. 22.
[3] Kamerstukken II 2004/05, 25 764, nr. 26.

3.1.1 De huidige opzet van de administraties

De administratie van de reisdocumenten is op dit moment grotendeels decentraal van opzet hetgeen wil zeggen dat die door de uitgevende instanties wordt gevoerd. Uitgevende instanties zijn: de burgemeesters van de gemeenten, de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en Aruba en de door hen aangewezen autoriteiten, de consulaire posten in het buitenland en de Koninklijke Marechaussee. In de huidige opzet van de reisdocumentenadministratie worden alle gegevens die bij de aanvraag van een reisdocument zijn verzameld en het gegeven van de uitreiking van het reisdocument opgeslagen. De administraties zijn deels digitaal ingericht en bevraagbaar voor de desbetreffende uitgevende instanties zelf, opdat zij de door hen verzamelde gegevens omtrent reisdocumenten kunnen invoeren, muteren en verifiëren.

Daarnaast bestaan er op basis van de Paspoortwet twee centrale administraties, te weten het – reeds genoemde – Basisregister Reisdocumenten en het Register paspoortsignaleringen.
Het Basisregister Reisdocumenten werd ingesteld bij rijkswet van 8 maart 2001 door invoeging van artikel 4a van de Paspoortwet.[1] Dit register heeft als doel het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven, dan wel van rechtswege zijn vervallen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens in dit zogenoemde «negatieve» register. «Negatief» omdat het register alleen documenten bevat die niet meer in het maatschappelijk verkeer mogen worden gebruikt.
Op grond van artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet houdt de minister ook het Register paspoortsignaleringen (RPS) bij. Dit laatste register bevat informatie over personen aan wie op een van de gronden genoemd in de artikelen 18 tot en met 24 van de Paspoortwet een reisdocument kan worden geweigerd of van wie het reisdocument op basis van een van deze artikelen kan worden vervallen verklaard dan wel van wie het document ingevolge artikel 47 of 48 van de Paspoortwet van rechtswege is vervallen en moet worden ingehouden.

3.1.2 Het verstrekkingenregime van de bestaande administraties

Elk van de in paragraaf 3.1.1. genoemde gegevensverzamelingen kent een apart verstrekkingenregime. Zo kunnen uit de decentrale reisdocumentenadministraties die door de paspoortverstrekkende autoriteiten in Nederland worden bijgehouden op basis van artikel 73 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 onder bepaalde voorwaarden gegevens worden verstrekt aan een aantal limitatief opgesomde instellingen en personen. Het gaat daarbij om:
– degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Paspoortwet;
– de ambtenaren, werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, en de Nederlandse consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland onderscheidenlijk het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba;
– de opsporingsambtenaren bedoeld in de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van strafbare feiten in het kader van het onderzoek waarbij zij zijn betrokken of voor zover die noodzakelijk zijn voor de identificatie van slachtoffers;
– de ambtenaren van het openbaar ministerie;
– de ambtenaren, bedoeld in de artikelen 18 tot en met 24 van de Paspoortwet;
– de ambtenaren werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in verband met de uitoefening van de taak

[1] Rijkswet van 8 maart 2001 tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten, Stb. 2001, 132.

bedoeld in artikel 58 van de Paspoortwet, alsmede in verband met onderzoek naar onregelmatigheden met reisdocumenten;
– degene die in opdracht van het gemeentebestuur belast is met de controle op de uitvoering van de bij of krachtens de Paspoortwet gestelde regels, de toepassing van de beveiligingsmaatregelen, de werking van het aanvraagsysteem reisdocumenten of de opneming van reisdocumentengegevens in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens;
– de houder, beheerder, bewerker en degene die belast is met de invoer, wijziging, of verwijdering van gegevens in de genoemde registers;
– de ambtenaren werkzaam bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taken als bedoeld in artikel 6, tweede lid, en artikel 7, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Artikel 86 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederlandse Antillen en Aruba 2001, artikel 85 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 en artikel 36 van de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001 bevatten een overeenkomstig verstrekkingenregime.

Uit het Basisregister reisdocumenten worden op basis van artikel 4a, zesde lid, van de Paspoortwet gegevens verstrekt aan de instellingen en personen belast met een publiekrechtelijke taak, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak. De gegevens in het Basisregister kunnen op dit moment worden ingezien door de ambtenaren van politie en de inlichtingendiensten. In het bijzonder de Dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) en de Dienst Internationale Politiesamenwerking, onderdelen van het Korps Landelijke Politiediensten, maken van deze mogelijkheid gebruik. De Dienst Nationale Recherche Informatie vraagt gegevens op ten behoeve van concrete opsporingsonderzoeken, bijvoorbeeld indien een politieambtenaar een proces-verbaal van vermissing wenst op te maken en belang heeft bij het gegeven dat een persoon verschillende keren zijn reisdocument als vermist heeft opgegeven terwijl de Dienst Internationale Politiesamenwerking gegevens opvraagt ten behoeve van Interpol. Ook de Koninklijke Marechaussee heeft ten behoeve van de controle aan de grens en de uitgifte van nooddocumenten toegang tot de gegevens in het Basisregister reisdocumenten. De inzage geschiedt via «rechtstreekse geautomatiseerde toegang» dat wil zeggen een zogeheten on line- en real time verbinding tussen de genoemde diensten en het Basisregister reisdocumenten. Daarbij kunnen de genoemde diensten, zonder menselijke tussenkomst aan de kant van dat register, na het invullen van hun wachtwoord en hun gebruikersnaam aan de hand van het documentnummer of de geslachtsnaam van de houder in combinatie met bijvoorbeeld zijn of haar geboortedatum of woonplaats, de gegevens die zij voor een goede taakuitvoering nodig hebben, opvragen en – indien voorhanden – verstrekt krijgen. De toegang van de genoemde diensten is overigens voorbehouden aan personen die daartoe binnen de diensten ten behoeve van de aan hen opgedragen taken zijn geautoriseerd. Interne controle hierop alsmede op het gebruik dat van de verleende toegang wordt gemaakt, vindt plaats via toepassing van de zogenaamde logging. Op deze wijze worden de mogelijkheden tot eventueel oneigenlijk gebruik van het Basisregister reisdocumenten tegengegaan.

Voorts kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van het huidige artikel 4a, zevende lid, van de Paspoortwet besluiten ook andere instellingen en personen aan te wijzen die een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit het Basisregister Reisdocumenten. De gegevensverstrekking beperkt zich in dat geval

echter uitsluitend tot de mededeling of in het register gegevens zijn opgenomen met betrekking tot een reisdocument waarvan de instelling of persoon het documentnummer heeft opgegeven. Het gaat hier om de zogenaamde hit/no-hit functie van het register. Van dit verificatieregister kunnen zowel publiekals privaatrechtelijke instellingen gebruik maken. Privaatrechtelijke instellingen zoals banken en financieringsmaatschappijen kunnen met het oog op de vaststelling van de juiste identiteit van een cliënt behoefte hebben na te gaan, of het door een cliënt overgelegde reisdocument in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen. De gegevensverstrekking ten behoeve van deze instellingen en personen geschiedt vanuit een onderdeel van het Basisregister Reisdocumenten, het zogenaamde verificatieregister, waarin alleen documentnummers zijn opgenomen.

Het Register paspoortsignaleringen kent een zeer beperkt verstrekkingenregime. Slechts de autoriteiten die bevoegd zijn een aanvraag voor een reisdocument in behandeling te nemen, een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren dan wel een reisdocument in te houden, ontvangen de mededeling aan welke personen een reisdocument kan worden geweigerd, dan wel van wie het reisdocument moet worden ingehouden. Dit laatste register kent thans een «papieren» administratie waarbij de genoemde instanties thans elke maand een uitdraai ontvangen met een beperkt aantal gegevens (op papier dan wel digitaal) van personen die in het register zijn opgenomen.

3.1.3 Bezwaren tegen de administraties in hun huidige vorm

Het hier geschetste systeem van reisdocumentenadministraties voldoet inmiddels niet meer aan de behoeften binnen de reisdocumentenketen. De redenen daarvoor zijn de volgende. Allereerst zijn de decentrale administraties onderling niet met elkaar verbonden waardoor verificatievragen tussen de verschillende paspoortverstrekkende autoriteiten op papier moeten worden uitgewisseld. Zo worden om identiteitsfraude te voorkomen in bepaalde gevallen gegevens uit andere reisdocumentenadministraties dan wel uit de gemeentelijke basisadministraties opgevraagd. De meeste gegevens kunnen per fax worden aangeleverd maar ter bestrijding van identiteitsfraude moet echter, indien daartoe aanleiding is, aan de hand van de foto van een in de reisdocumentenadministratie opgeslagen eerder uitgereikt reisdocument een vergelijking gemaakt worden tussen die foto en het aangezicht van de aanvrager. Daarvoor kan niet volstaan worden met een fax maar moet een goede fotokopie van de in de reisdocumentenadministratie beschikbare foto worden aangeleverd. Zeker waar het een aanvraag in de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel op een buitenlandse post betreft, is daar veelal in verhouding de nodige tijd mee gemoeid. Omdat de instanties in de Nederlandse Antillen en Aruba en de buitenlandse posten jaarlijks honderdduizenden reisdocumenten uitgeven, is het noodzakelijk afdoende maatregelen tegen frauduleuze aanvragen te nemen. Bovendien is dit een tijdrovende, niet-efficiënte werkwijze die tot extra lasten voor de administratie leidt. De maandelijks aan de uitgevende instanties verstrekte uitdraaien uit het Register paspoortsignaleringen voldoen evenmin, omdat op deze wijze de uitgevende instanties niet over een actuele signalering beschikken.
Voorts kennen de instanties die reisdocumenten uitgeven, met uitzondering van de Koninklijke Marechaussee, een beperkte openstelling waardoor de onderlinge informatie-uitwisseling tussen deze instanties wordt vertraagd. De beschikbaarheid van de administratie wordt verder nog bemoeilijkt doordat uitgevende instanties in de Nederlandse Antillen en Aruba, en Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland in andere tijdzones werken.
De in de reisdocumentenadministraties opgenomen gegevens worden

tijdens de levensloop van het reisdocument niet aangevuld of gewijzigd zodat er geen actuele gegevens beschikbaar zijn over de status van de reisdocumenten.
Ten slotte heeft de Koninklijke Marechaussee bij de uitgifte van nooddocumenten, gezien de spoed die betracht moet worden bij de uitgifte daarvan, op dit moment bovendien niet de mogelijkheid om de gegevens van de persoon die een nooddocument aanvraagt in de gemeentelijke reisdocumentenadministraties dan wel in de administratie in de Nederlandse Antillen of Aruba of bij de buitenlandse post, te verifiëren. Het risico van misbruik van nooddocumenten is als gevolg daarvan aanzienlijk.

Door de achterhaalde wijze van gegevensuitwisseling, de beperkte openstelling en het werken in verschillende tijdzones, kunnen de doelstellingen om enerzijds de burger snel te kunnen bedienen door binnen een beperkt aantal dagen na de aanvraag het aangevraagde reisdocument te kunnen uitreiken en anderzijds identiteitsfraude te voorkomen en te bestrijden, met elkaar in strijd komen. Daardoor kan het dus ondanks een zorgvuldige controle bij de aanvraag van een reisdocument gebeuren dat door de gebrekkige werking van de administratie in strijd met de tekst en de bedoelingen van de Paspoortwet toch meer dan één reisdocument onder dezelfde identiteit wordt verstrekt dan wel dat aan een persoon met gebruikmaking van persoonsgegevens van een ander een reisdocument verstrekt wordt op diens naam. Vanzelfsprekend dient evenwel voorkomen te worden dat personen ten onrechte meer dan één reisdocument kunnen gebruiken of de identiteit kunnen aannemen van andere personen en als gevolg daarvan onopgemerkt blijven.

Voorts zijn de huidige reisdocumentenadministraties ingebed in de informatiesystemen van de uitgevende instanties. Dat stelt niet alleen beperkingen aan de technische mogelijkheden, maar ook aan hun beveiliging. De afzonderlijke uitgevende instanties bepalen namelijk ieder zelf in belangrijke mate het niveau van de fysieke en organisatorische beveiliging, alsmede de handhaving daarvan. Het gaat dan niet alleen om het beveiligingsniveau in technische zin maar ook om de wijze waarop in de praktijk de regels omtrent autorisatie en authenticatie worden opgesteld en nageleefd. Meer in het bijzonder behoort daarbij te worden gedacht aan de opslag van en toegang tot biometrische gegevens. In de voorgestelde nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie kan dit worden geharmoniseerd en kunnen verdergaande beveiligingsmaatregelen, zoals onder andere encryptie van alle opgeslagen gegevens, worden doorgevoerd.

3.1.4 Plaatsonafhankelijke uitgifte van reisdocumenten

De vorming van een nieuwe reisdocumentenadministratie is wat Nederland betreft overigens niet alleen ingegeven door het streven om fraude te voorkomen. Zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting reeds werd gemeld, is de voorgestelde systematiek mede ingegeven door het streven om, in het kader van de lastenvermindering voor burgers, het aanvragen van een reisdocument plaatsonafhankelijk te maken. In de bijlage bij de brief van 4 oktober 2005 aan de Tweede Kamer[1] werd de reductie van de administratieve lasten voor de burger als gevolg van de introductie van plaatsonafhankelijke uitgifte geschat op bijna 225 000 uur per jaar, aannemende dat ongeveer 12,5% van de mensen die per jaar voldoen aan de informatieverplichtingen «Aanvraag paspoort» en «Aanvraag Nederlandse identiteitskaart» (ongeveer 450 000 mensen) 2x15 minuten minder tijd kwijt is aan de handeling «gemeente bezoeken».
Op 22 september 2006 is het onderzoeksrapport «Plaatsonafhankelijke dienstverlening. Een stap vooruit?» door het kabinet aan de Tweede

[1] Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 96.

Kamer aangeboden.[1] Gezien de positieve uitkomst van het rapport ten aanzien van de mogelijkheden van introductie van plaatsonafhankelijke uitgifte, werd in die brief toegezegd in overleg met de betrokken partijen op korte termijn voorstellen ter realisering daarvan te ontwikkelen. Deze toezegging is uitgewerkt door middel van de in het onderhavige voorstel opgenomen wijziging van de artikelen 26 en 40 van de Paspoortwet. Deze wijziging houdt in dat een persoon in Nederland in een andere gemeente dan waarin deze als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) staat ingeschreven een reisdocument kan aanvragen en verstrekt kan krijgen. Met plaatsonafhankelijke dienstverlening moet de betrokkene even vaak naar een gemeentelijke instantie als nu, maar de tijd die hiervoor nodig is, wordt bekort. Het zal dan bijvoorbeeld niet meer nodig zijn om voor een bezoek aan het gemeentehuis langere tijd vrij te nemen van het werk indien men werkzaam is in een andere gemeente dan waar men woont.

Om plaatsonafhankelijke aanvragen van reisdocumenten mogelijk te maken is het echter wel noodzakelijk dat de instantie waarbij de aanvraag wordt ingediend, toegang heeft tot een on line bevraagbare centrale reisdocumentenadministratie waarin de documentgegevens van de aanvrager zijn opgeslagen. Daarmee kan de desbetreffende instantie nagaan of er soms nog een aanvraag is ingediend bij een andere instantie die bevoegd is een aanvraag voor een reisdocument in behandeling te nemen, terwijl tevens de gegevens van de vorige verstrekking kunnen worden geraadpleegd.

In dit verband zij opgemerkt dat de mogelijkheid om plaatsonafhankelijke dienstverlening te realiseren nauw samenhangt met de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Indien een aanvraag wordt ingediend in een gemeente waar de aanvrager niet als ingezetene staat ingeschreven, kan de behandelend ambtenaar van de gemeente waar de aanvraag wordt ingediend de GBA op centraal niveau raadplegen zonder dat daarvoor afzonderlijk contact behoeft te worden opgenomen met de gemeente waar de aanvrager staat ingeschreven.

Daarenboven wordt voorgesteld ook voor diegenen die in aanmerking komen voor een Nederlands reisdocument maar die niet als ingezetene in de GBA zijn ingeschreven, de mogelijkheden om een reisdocument aan te vragen te verruimen. Op dit moment kunnen zij een reisdocument aanvragen bij de Nederlandse vertegenwoordiging van het land waar zij verblijf houden of in de gemeente Den Haag. Voor de vaststelling van hun identiteit gelden speciale procedures op basis waarvan op dit moment de consulaire post of de gemeente Den Haag zekerheid kan verkrijgen over de identiteit van de aanvrager. Zo zal de aanvrager die in het buitenland geboren is en nooit in de GBA is ingeschreven geweest, een gewaarmerkte geboorteakte dienen over te leggen. Voorts moeten in voorkomend geval nadere identificerende vragen worden gesteld of kan een nader onderzoek noodzakelijk blijken te zijn. Bij aanvragen van reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen zal vastgesteld moeten worden of betrokkenen nog rechtmatig in Nederland mogen verblijven. De buitenlandse posten hebben hiermee dagelijks te maken waardoor de nodige ervaring is opgebouwd ten aanzien van de vraag welke documenten noodzakelijk zijn, welke aanvullingen in de aanvraag vereist of gewenst zijn en waar men overigens bij dergelijke aanvragen in het bijzonder op moet letten. Voorgesteld wordt bij algemene maatregel van rijksbestuur een aantal gemeenten aan te wijzen waar ook niet-ingezetenen een reisdocument kunnen aanvragen. Gezien de nodige expertise die vereist is om dergelijke aanvragen te kunnen beoordelen, lijkt het vanuit het oogpunt van efficiency en kostenbesparing vooralsnog niet wenselijk om het indienen van een dergelijke aanvraag in alle Nederlandse

[1] Kamerstukken II, 2006/07, 29 515, nr. 157 met bijlage.

gemeenten mogelijk te maken. Voorgesteld wordt daarom de bevoegdheid tot het in ontvangst nemen van dergelijke aanvragen te concentreren in een aantal gemeenten. Over de vraag welke gemeenten zullen worden aangewezen, zal overleg worden gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.
Met het voorgestelde stelsel wordt naar het oordeel van de Koninkrijksregering een evenwicht gevonden tussen enerzijds de gerechtvaardigde wensen van de burger om ook als niet-ingezetene in Nederland op verschillende plaatsen een reisdocument te kunnen aanvragen en anderzijds het handhaven van een betrouwbaar aanvraag- en afgifteproces van reisdocumenten.

3.2 Een nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie

Op basis van het gestelde in de paragrafen 3.1.3 en 3.1.4 is het inzicht gegroeid dat de uitgevende instanties door de reisdocumentenadministratie beter ondersteund moeten worden. Een reisdocumentenadministratie die 24 uur per dag, zeven dagen per week on line raadpleegbaar is, stelt de paspoortuitgevende autoriteiten beter in de gelegenheid om bij een aanvraag te verifiëren of de opgegeven gegevens juist zijn.

Daarom stelt de regering van het Koninkrijk voor een positieve centrale administratie te vormen waarin alle reisdocumenten zijn geregistreerd, zodat:
1. de reisdocumentenadministratie als geheel zeven maal 24 uur voor alle uitgevende instanties toegankelijk wordt voor de verificatie van houder- en documentgegevens;
2. bij een aanvraag van reisdocumenten kan worden nagegaan of de aanvrager onder een andere identiteit reeds in het bezit is van een Nederlands reisdocument dan wel of de betrokkene onder dezelfde identiteit op meerdere plaatsen een reisdocument aanvraagt;
3. het plaatsonafhankelijk aanvragen en uitgeven van reisdocumenten mogelijk wordt, waardoor de dienstverlening aan de burger kan worden verbeterd en diens administratieve lasten kunnen worden verminderd;
4. de status van een reisdocument kan worden opgevraagd om te kunnen bepalen of dat document nog in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen.

Voorts wordt op basis van het onderhavige voorstel de mogelijkheid geschapen om de minister aan de hand van een aantal nader bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen gegevens die bij de aanvraag moeten worden overgelegd, na te laten gaan of ten behoeve van de betrokken aanvrager al een opdracht loopt voor de vervaardiging van een reisdocument dan wel de aanvrager reeds onder een andere identiteit over een ander reisdocument beschikt. Deze zoekfunctie van de reisdocumentenadministratie dient ter voorkoming van onrechtmatig bezit van verschillende reisdocumenten c.q. reisdocumenten waarop de identiteit van een andere persoon staat vermeld. Voor nooddocumenten zal vooralsnog een uitzondering worden gemaakt omdat deze documenten met spoed moeten worden uitgegeven. Veelal zal daarbij de tijd voor een dergelijk onderzoek ontbreken.

De vraag zou gesteld kunnen worden of voor een effectief en betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces niet kan worden volstaan met de inrichting van een decentraal stelsel met een centrale verwijsindex die 24 uur per dag en zeven dagen per week beschikbaar is om dezelfde doelstelling te halen. Het antwoord daarop is dat het in beginsel mogelijk is om een decentraal stelsel in te richten om reisdocumentgegevens on line in te zien en de status van reisdocumenten bij te houden. Hiervoor is dan wel

een centrale verwijsindex nodig en daarnaast moeten alle 600 decentrale reisdocumentenadministraties online raadpleegbaar gemaakt worden. Een centrale verwijsindex dient minimaal alle nummers te bevatten van uitgegeven reisdocumenten. Aan de hand daarvan kan men, mits daartoe geautoriseerd, worden doorgeleid naar de decentrale reisdocumentenadministratie waar het document is uitgegeven. Vervolgens kunnen de in de decentrale administratie opgeslagen gegevens worden verstrekt. Bij een decentrale opzet zullen de eisen die aan een online administratie gesteld worden om aan de doelstelling te voldoen, moeten worden doorvertaald naar de decentrale administraties. Aan een on line raadpleegbare reisdocumentenadministratie worden hoge eisen gesteld met betrekking tot de snelheid van verwerking, de beschikbaarheid en de beveiliging. Die eisen zijn nodig om te kunnen voldoen aan de doelstelling om de reisdocumentenadministratie inclusief de status van reisdocumenten zeven dagen per week, 24 uur per dag te kunnen bijhouden en te kunnen bevragen. Deze eisen zijn ook nodig om een hoge betrouwbaarheid van gegevens te verkrijgen en te voorkomen dat er ongeautoriseerde toegang of wijziging van gegevens plaatsvindt. Het invulling geven aan deze eisen op alle onderdelen van het totale stelsel, ofwel op de centrale verwijsindex en 600 achterliggende decentrale administraties is praktisch niet uitvoerbaar.
Verder zal het in een decentrale opzet voorkomen dat een of meerdere decentrale reisdocumentenadministraties tijdelijk niet beschikbaar zijn. In geval van een aanvraag voor een nieuw reisdocument kan die betreffende administratie dan niet meer online geraadpleegd worden. Het is dan niet mogelijk in die administratie een verificatie van gegevens uit te voeren om na te gaan of de aanvrager in die administratie bekend is onder een andere identiteit. Bij een decentrale opzet kan derhalve – op die momenten dat een of meerdere van de decentrale administraties tijdelijk niet beschikbaar zijn – niet worden voldaan aan de doelstelling identiteitsfraude te voorkomen. Bovendien kan bij uitval van decentrale administraties de plaatsonafhankelijke dienstverlening in gevaar komen. Ook al zou een voor een decentrale administraties zeer hoge beschikbaarheid van 99,9% worden bereikt (dat wil zeggen minder dan negen uur per jaar niet beschikbaar), dan nog heeft het hele stelsel slechts een beschikbaarheid van niet meer dan 50% (dat wil zeggen meer dan de helft van het jaar is minstens één administratie niet online beschikbaar). Bij een meer realistische beschikbaarheid van 98% is er altijd wel één decentrale reisdocumentenadministratie niet beschikbaar. Dat is niet werkbaar en de reden dat in dit voorstel van rijkswet gekozen wordt voor een centrale reisdocumentenadministratie. Het streven is erop gericht dat deze het gehele jaar door continu bevraagbaar is.

3.3 Doel, inhoud en functie van de reisdocumentenadministratie

3.3.1 Doel van de reisdocumentenadministratie

Het doel van de nieuwe reisdocumentenadministratie blijft gelijk aan die van de bestaande administraties, namelijk het vastleggen van gegevens met betrekking tot alle Nederlandse reisdocumenten en het primair beschikbaar stellen van deze gegevens aan de autoriteiten, instellingen en personen die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken. Daarnaast kunnen tevens gegevens ter beschikking worden gesteld aan bij algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen instellingen en personen met het oog op:

a. het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten;
b. de identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen;
c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten en

d. het verrichten van onderzoek naar handelingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid van de staat en andere gewichtige belangen van een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.

Voorts kan het systeem onder bepaalde voorwaarden bevraagd worden in het kader van de in de verschillende landen van het Koninkrijk geldende wettelijke regelingen betreffende de identificatieplicht (onder andere bij financiële dienstverlening) en – in Nederland – op basis van de wet Algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer)[1], teneinde vast te stellen of een document in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen.

In wezen betreft het onderhavige voorstel van rijkswet dus een verstrekkingenregime dat in hoge mate vergelijkbaar is met dat in de huidige Paspoortwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, zij het dat er met onderhavig voorstel in de rijkswet zelf nadere regels worden opgenomen voor de verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministratie.

3.3.2 Inhoud van de reisdocumentenadministratie

In de nieuw te vormen reisdocumentenadministratie worden gegevens opgeslagen die nu in de decentrale reisdocumentenadministraties en het Basisregister Reisdocumenten zijn opgeslagen. Daaraan worden alleen de gegevens van de vingerafdrukken toegevoegd.

Bij deze gegevens gaat het in de eerste plaats om een beperkt aantal in het register op te nemen gegevens die bij de aanvraag moeten worden overgelegd zoals de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum en het geslacht. Voorts betreft het gegevens met betrekking tot woonplaats, de nationaliteit, het administratienummer en (voor Nederlandse ingezetenen) het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.
De genoemde gegevens worden in de reisdocumentenadministratie geactualiseerd, indien deze gegevens in de bevolkingsadministraties in de verschillende landen van het Koninkrijk worden gewijzigd. Meer in het bijzonder wordt hier gewezen op de relatie tussen de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), en de reisdocumentenadministratie. De reisdocumentenadministratie is namelijk afnemer van de GBA. Via het zogeheten afnemermechanisme (met indicaties of selecties) worden in de reisdocumentenadministratie een aantal bij de aanvraag van een reisdocument opgenomen persoonsgegevens (waaronder sofinummer, geslacht, geboortedatum, naamsgegevens, nationaliteit, verblijfstitel en datum overlijden) van de houder bijgehouden, die van belang zijn voor het beantwoorden van de vraag of een reisdocument van de betreffende houder van rechtswege is vervallen.
Ook wordt via de GBA bij verhuizing van de houder van een reisdocument naar een andere gemeente het nieuwe adres in de reisdocumentenadministratie opgenomen. Op deze wijze kunnen documenten van dezelfde persoon gekoppeld blijven aan die persoon ook als diens adres wijzigt. De reden daarvan is dat voorafgaand aan het verlopen van de geldigheidsduur van het reisdocument, de gemeente waarvan de houder van het reisdocument op dat moment ingezetene is, de houder op de hoogte kan stellen van het verlopen van de geldigheidsduur. De houder wordt daarmee in de gelegenheid gesteld tijdig een nieuw reisdocument aan te vragen.

[1] Wet van 21 oktober 2007, Stb. 2007, 288.

Voorts worden aanvraaggegevens die niet meer worden geactualiseerd zoals de gezichtsopname, de handtekening en de vingerafdrukken in de administratie opgenomen.
Ter uitvoering van de hierboven genoemde EU-verordening van 13 december 2004 worden twee vingerafdrukken van de aanvrager (in beginsel van de twee wijsvingers) in het reisdocument (paspoort of Nederlandse identiteitskaart) opgenomen. Vanaf het moment dat de vingerafdrukken in (de chip van) de reisdocumenten zullen worden opgeslagen, gaan de vingerafdrukken ook onderdeel uitmaken van de reisdocumentenadministratie. Op dit punt wordt verwezen naar de evaluatie van de in paragraaf 2.2. genoemde biometrieproef, waarin is beschreven welke factoren van invloed kunnen zijn op de verificatie van de vingerafdrukken. Het verslag van het evaluatieonderzoek van de proef is als bijlage meegezonden bij de brief aan de Tweede Kamer van 12 september 2005.[1]

Meer in het bijzonder heeft de biometrieproef uitgewezen dat bij kinderen onder de zes jaar de kwaliteit van de vingerafdrukken onvoldoende is voor een succesvolle verificatie. Voorgesteld wordt dan ook voor deze categorie een uitzondering te maken op de verplichting in het reisdocument vingerafdrukken op te nemen.

De biometrieproef wees voorts uit dat de verificatie van vingerafdrukken niet altijd bij alle personen met succes verloopt. Tijdens de proef is bij de uitgifte van de testdocumenten vastgesteld dat de verificatie voor een zeer groot deel van de personen (97%) slaagt. Bij bepaalde groepen van personen, te weten ouderen en personen die beroepen uitoefenen waarbij de kans op beschadigingen aan de vingers groot is, bestaat een kans op een niet succesvolle verificatie. Daarnaast kunnen andere factoren zoals vochtigheid etc. de verificatie beïnvloeden.

Gelet op de uitkomsten van de proef zal bij de invoering van vingerafdrukken in de Nederlandse reisdocumenten bijzondere aandacht worden besteed aan de programmatuur die bij de opname de kwaliteit van de vingerafdruk bepaalt.
Voorts wordt, om de kans nog verder te verkleinen dat verificatie van vingerafdrukken mislukt, voorgesteld om twee extra vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie op te nemen.

Naast de aanvraaggegevens wordt, na personalisatie van het document, het nummer van het document vastgelegd. Dit nummer zal niet meer wijzigen.

Voorts worden gegevens omtrent de status van het reisdocument bijgehouden, van het moment van de aanvraag tot aan de definitieve onttrekking aan het verkeer. Dit statusoverzicht begint met het moment van «personalisatie» van het document door degene die het document vervaardigt en eindigt met in principe de laatst mogelijke status, namelijk dat het document is vernietigd.

Ten slotte worden de zogenaamde loggegevens bijgehouden, dat wil zeggen gegevens over de in de reisdocumentenadministratie doorgevoerde wijzigingen. In de berichtenlog worden alle binnenkomende berichten naar de reisdocumentenadministratie en alle uitgaande berichten daaruit bewaard, inclusief een tijdsaanduiding. Logging heeft tot gevolg dat al het inkomende en uitgaande berichtenverkeer van elke instantie of persoon die gegevens met betrekking tot een reisdocument laat opnemen, wijzigt, vraagt of verstrekt krijgt, wordt geregistreerd. Zo wordt bijgehouden welke instanties aanvragen voor reisdocumenten doen, welke instanties statuswijzigingen doorvoeren of welke instantie

[1] Kamerstukken II 2004/05, 25 764, nr. 27.

(bijvoorbeeld een grenscontroleautoriteit of een bank) een verificatievraag aan de reisdocumentenadministratie heeft gesteld, en wanneer.

3.3.3 Functies van de reisdocumentenadministratie

De functies zijn gegroepeerd in de hoofdgroepen registratie en bijhouden van de status van het reisdocument, bevraging en controle en beheer.

** Registratie en bijhouden van de status van het reisdocument*
De registratie betreft het vastleggen van de aanvraaggegevens en reisdocumentgegevens, alsmede het bijhouden van de status van aanvragen en reisdocumenten.
De «status» is iedere relevante toestand in het proces van afhandeling van een aanvraag tot vervaardiging van een reisdocument of in de levenscyclus van een reisdocument. In principe kunnen vier instanties de status van een reisdocument bijhouden: de instanties die de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten voor hun rekening nemen, de producent, de tot inhouding van reisdocumenten bevoegde autoriteiten – waartoe ook behoren de autoriteiten die een proces-verbaal van vermissing kunnen opmaken (dat wil zeggen de politieambtenaren en de daartoe bevoegde ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee) – en de verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens in de reisdocumentenadministratie, dat wil zeggen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voorgesteld wordt de gegevens in de nieuwe administratie op te nemen met inachtneming van de volgende uitgangspunten. Net als nu zullen het met name de uitgevende instanties zijn die de aanvraag- en uitgiftegegevens in de reisdocumentenadministratie registreren. Dat kan op ieder moment gebeuren: de reisdocumentenadministratie is immers flexibel met betrekking tot het tijdstip van registratie. In de reisdocumentenadministratie zal worden gecontroleerd of hetgeen geregistreerd wordt, past binnen de autorisatie van de desbetreffende uitgevende instantie. Het eerste moment van registratie (de eerste status) is het moment waarop de uitgevende instantie heeft beslist dat de door de burger verstrekte gegevens volledig zijn, de beslissing tot verstrekking heeft genomen en vervolgens de aanvraag doet om het document te vervaardigen. Deze aanvraag leidt tot personalisatie van een reisdocument, zodat de gegevens geregistreerd moeten worden. Deze registratie is ook nodig om na te kunnen gaan of de betrokken persoon meerdere aanvragen tegelijkertijd doet, dan wel een aanvraag heeft ingediend met gebruikmaking van de identiteit van een ander. Aangezien dit onderzoek er toe kan leiden dat een inmiddels vervaardigd reisdocument niet wordt uitgereikt, zal elke statuswijziging van een reisdocument na de eerste registratie bijgehouden worden. Bij de registratie van een statuswijziging kunnen ook aanvullende gegevens worden geregistreerd. Zo kan bijvoorbeeld nader worden aangegeven waarom een uitgereikt reisdocument onbruikbaar is geraakt of van rechtswege is vervallen. Ten slotte zij opgemerkt dat in de reisdocumentenadministratie alle historische statussen zullen worden geregistreerd, zodat de gehele levenscyclus van een reisdocument zal worden vastgelegd. Op basis van het nieuw voorgestelde artikel 4a, vierde lid, van de Paspoortwet zal bij algemene maatregel van rijksbestuur onder andere een maximumbewaartermijn voor de gegevens worden vastgesteld.

Ter illustratie van wat het betekent dat de aanvraaggegevens worden geregistreerd en de status van een reisdocument wordt bijgehouden, volgt hier een voorbeeld van de behandeling van een aanvraag voor een nieuw reisdocument na de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingen. Ten behoeve van een dergelijke aanvraag worden de door de Paspoortwet en de EU-verordening voorgeschreven gegevens verzameld door de uitgevende instantie waarbij de aanvraag wordt ingediend. De

ambtenaar van de uitgevende instantie controleert de gegevens en stelt vast of deze volledig zijn. Vervolgens onderzoekt deze ambtenaar of er gronden zijn om het door de burger aangevraagde reisdocument te weigeren. Zo kan het voorkomen dat de uitgevende instantie na onderzoek op basis van artikel 44 van de Paspoortwet besluit het gevraagde reisdocument te weigeren. In het geval dat de uitgevende instantie beslist dat niet tot verstrekking van het reisdocument wordt overgegaan, wordt door de instantie vervolgens geen aanvraag gedaan tot vervaardiging van het reisdocument. De door de burger bij diens aanvraag overgelegde gegevens worden in dat geval niet in de reisdocumentenadministratie opgenomen. Het wel opnemen van deze gegevens zou onjuist zijn, omdat daarmee aan het doel van de reisdocumentenadministratie zou worden voorbijgegaan. De reisdocumentenadministratie is immers een administratie van documenten. Gegevens die niet aan een te vervaardigen of vervaardigd document kunnen worden gekoppeld, horen er derhalve niet in thuis.

Bij een volledige aanvraag en het ontbreken van redenen om het gevraagde reisdocument te weigeren – dat wil zeggen wanneer de beslissing tot verstrekking is genomen – stuurt de uitgevende instantie het bericht «aanvraag volledig» aan de reisdocumentenadministratie. Na controle of alle verplichte gegevens ingevuld zijn, worden, indien dat zo is, alle gegevens van de aanvraag opgeslagen in de reisdocumentenadministratie. Vervolgens wordt als status bij het document aangetekend dat het document is vervaardigd, getransporteerd naar en opgeslagen bij de uitgevende instanties en aan de aanvrager is uitgereikt.
Al deze bovengenoemde soorten aantekeningen zullen in voorkomende gevallen gedurende de hele levensloop van alle reisdocumenten in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen.

** Bevraging*
Naast de registratie en het bijhouden van de status van het reisdocument zal een belangrijke functie van de reisdocumentenadministratie zijn het verstrekken van daarin opgenomen gegevens aan de gebruikers.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4b, eerste en derde lid, van dit voorstel van rijkswet wordt nader ingegaan op de autoriteiten, instellingen en personen aan wie gegevens uit de reisdocumentenadministratie zullen kunnen worden verstrekt. Autoriteiten, instellingen en personen die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet, kunnen gegevens verstrekt krijgen uit de reisdocumentenadministratie voor zover zij die gegevens nodig hebben voor de vervulling van hun taak. Daarnaast worden bij algemene maatregel van rijksbestuur andere instellingen en personen aangewezen die al op basis van de bestaande wet- en regelgeving aanspraak hebben op verstrekking van gegevens uit de decentrale reisdocumentenadministraties en het Basisregister Reisdocumenten. De regering van het Koninkrijk heeft bij het opstellen van dit voorstel van rijkswet goede nota genomen van hetgeen de Raad van State van het Koninkrijk in haar advies over het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet van 22 april 2002, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten, naar voren heeft gebracht[1]. De Raad was van oordeel dat de verstrekking van gegevens met betrekking tot biometrische kenmerken uit de (in dat voorstel nog decentrale) reisdocumentenadministraties van de bevoegde autoriteiten voor een deel op het niveau van de rijkswet en voor het overige niet op een lager niveau dan dat van algemene maatregel van rijksbestuur, zou behoren te worden geregeld. Hoewel ook nu het verstrekkingenregime met betrekking tot onder andere biometrische gegevens, zoals de handtekening en de foto, is geregeld in een op de Paspoortwet gebaseerde ministeriële regeling, is de regering gevoelig voor de argumenten van de Raad. De

[1] Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten, Kamerstukken II 2001/02, 28 342 (R 1719)

reden daarvan is dat in de nieuwe reisdocumentenadministratie een nieuw biometrisch gegeven, te weten de vingerafdruk, wordt opgenomen en er één on line te raadplegen administratie komt waardoor het opvragen van informatie wordt vergemakkelijkt. In vrijwel alle bepalingen in dit voorstel van rijkswet is de delegatiebevoegdheid dan ook op het niveau van de algemene maatregel van rijksbestuur gebracht.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt zal de nieuwe reisdocumentenadministratie het bovendien mogelijk maken bij de aanvraag van een nieuw reisdocument te controleren of de aanvrager niet al onder een andere identiteit een reisdocument bezit c.q. op basis van dezelfde identiteit meer documenten aanvraagt dan is toegestaan. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van programmatuur die op basis van een aantal nader bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen gegevens, te weten de gezichtsopname, de vingerafdruk en het geslacht, kan zoeken om na te gaan of er wellicht andere overeenkomende identiteiten voorkomen in de administratie. Voorzien is dat eenmaal per dag de sinds de vorige zoekfunctie aangemelde nieuwe aanvragen op deze wijze worden gecontroleerd. Deze zoekmogelijkheid is in de eerste plaats bedoeld voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Noch de uitgevende instanties van de reisdocumenten, noch controlerende instanties, zoals de Koninklijke Marechaussee of de politie, zullen (ook niet op verzoek) gebruik kunnen maken van deze zoekmogelijkheid. In de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 41a van de Paspoortwet wordt nader ingegaan op deze controleprocedure.
Daarnaast zal van deze zoekmogelijkheid gebruik kunnen worden gemaakt op verzoek van de officier van justitie ten behoeve van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen. Voor een uitgebreide toelichting op deze mogelijkheid, zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 4b, vierde lid, onder a.

Ten slotte kan het voorkomen dat de regering van een land van het Koninkrijk van oordeel is dat op basis van haar voor te bereiden landswetgeving de reisdocumentenadministratie wordt aangewezen als administratie waaruit gegevens ter beschikking zouden moeten worden gesteld. Zo zou de Nederlandse regering graag zien dat de gebruikers, waaronder overheidsorganen, uit hoofde van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, verplicht dan wel bevoegd verklaard worden, de geldigheid van een Nederlands identiteitsdocument als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht, te verifiëren in de reisdocumentenadministratie via de zogeheten hit/no hit functie. Dit houdt in dat de verifiërende autoriteiten aan de hand van het nummer van het reisdocument de reisdocumentenadministratie kunnen bevragen om na te gaan of het document in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen. Verstrekking van andere gegevens mogen zij op basis van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer niet verzoeken.

** Controle en beheer: de functies die er voor zorgen dat de gegevens in de reisdocumentenadministratie consistent en volledig zijn.*
Het gaat hier om het beheer ten behoeve van het primaire proces, dat wil zeggen het aanvragen en uitgeven van de reisdocumenten. In de eerste plaats gaat het daarbij om het correct houden van de documentgegevens zoals bij het verlopen van de geldigheidsduur van het reisdocument of bij het bereiken van de in de regelgeving vastgestelde leeftijd voor kinderbijschrijvingen. In paragraaf 3.3.2 werd al nader aangegeven hoe de gegevens in de reisdocumentenadministratie met gebruikmaking van de GBA worden bijgehouden. Voorts zal een aantal logbestanden worden bijgehouden te weten een berichtenlog van de inkomende en uitgaande berichten met berichtinhoud en een foutenlog met de door het systeem vastgestelde foutsituaties. Het loggen vindt plaats om de herkomst van

mutaties te kunnen traceren en informatie te verschaffen aan de beheerder van de reisdocumentenadministratie over het gebruik daarvan.

3.4 Beveiliging van de reisdocumentenadministratie

Er is wel betoogd dat een centrale reisdocumentenadministratie uit beveiligingsoverwegingen kwetsbaarder zou zijn dan de bestaande reisdocumentenadministraties. Een centrale administratie zou het mikpunt kunnen worden voor manipulatie. Verder zou één administratie, omdat het «een single point of failure» kan zijn, de continuïteit van het reisdocumentenproces kunnen bedreigen. Daartegen kan worden ingebracht dat ook de inbedding van de reisdocumentenadministratie in de infrastructuur en organisatie van circa 600 uitgevende instanties beperkingen stelt aan de mate van beveiliging.

De vraag wat veiliger is, is dus niet eenduidig te beantwoorden. Het gaat uiteindelijk om een afweging van de risico's en van de maatregelen die deze risico's beperken.
Hierboven (paragraaf 3.1.3) is aangegeven dat met de huidige opzet van de reisdocumentenadministratie onvoldoende waarborgen bestaan tegen het plegen van identiteitsfraude, omdat er slechts in beperkte mate verificaties in de andere decentrale administraties kunnen plaatsvinden. Hierdoor is het mogelijk dat er documenten worden uitgereikt aan personen die daar geen recht op hebben.

De weging van deze risico's heeft de Koninkrijksregering tot het oordeel gebracht dat de mogelijkheid om fraude van en met reisdocumenten te kunnen voorkomen het zwaarste moet wegen en te kiezen voor een centrale reisdocumentenadministratie. Uiteraard zullen de nodige maatregelen getroffen worden die manipulatie en uitval van het systeem moeten voorkomen. Voorgesteld wordt daarbij de volgende uitgangspunten voor de beveiliging van de nieuwe reisdocumentenadministratie van toepassing te laten zijn:
1. de vertrouwelijkheid en de integriteit van gegevens moet optimaal zijn gewaarborgd;
2. de inzage van gegevens vindt uitsluitend plaats binnen de daartoe gestelde (en te stellen) wettelijke kaders, waarbij gegevens verstrekt kunnen worden indien de wettelijke taak dat noodzakelijk maakt;
3. de authenticatie van gebruikers geschiedt met behulp van effectieve en accurate instrumenten;
4. organisaties en gebruikers moeten op een betrouwbare en controleerbare wijze worden geautoriseerd.

Deze uitgangspunten worden in het technische ontwerp voor de nieuwe reisdocumentenadministratie uitgewerkt in concrete beveiligingsmaatregelen. Enkele van die maatregelen worden hieronder beschreven.

De vertrouwelijkheid en integriteit van de gegevens
De opzet zal zo zijn dat er in technische zin niet één database is, maar een samenstel van databases die gezamenlijk de totale reisdocumentenadministratie vormen. Hierdoor wordt niet alleen voorkomen dat een persoon met kwade bedoelingen zich slechts op de manipulatie van één object, «de» centrale database, hoeft te richten maar ook wordt hiermee de continue beschikbaarheid van de reisdocumentenadministratie mogelijk gemaakt. Voorts zullen alle gegevens – ook die op de zogeheten back-up media – in de administratie versleuteld worden opgeslagen, hetgeen in de huidige decentrale administraties niet het geval is. Door de gegevens versleuteld op te slaan krijgt alleen een geautoriseerde gebruiker toegang tot de gegevens.
Verder zal voor de communicatie met de administratie gebruik gemaakt

worden van zogeheten digitale certificaten. Met digitale certificaten wordt de toegang geregeld tot de gegevens (authenticatie), de vertrouwelijkheid van de gegevens (door versleuteling) en de authenticiteit en integriteit van mutaties (door digitale ondertekening). Voor de communicatie met de reisdocumentenadministratie zal gebruik worden gemaakt van certificaten van PKI-overheid. De identiteit van de gebruiker(sorganisatie) die toegang wil krijgen tot de gegevens in de reisdocumentenadministratie kan daarmee eenduidig worden vastgesteld om te kunnen bepalen of de betrokken persoon inderdaad over de vereiste autorisatie beschikt. In aanvulling op de versleuteling van het transport van gegevens van en naar de reisdocumentenadministratie zal gaan gelden dat alle instanties die gebruik maken van de reisdocumentenadministratie met een beveiligde verbinding aangesloten zijn op de nieuwe reisdocumentenadministratie. Een beveiligde verbinding betekent dat communicatie plaatsvindt over een besloten (dat wil zeggen niet publiek toegankelijke) infrastructuur waarbij tevens transportversleuteling plaatsvindt.

Daarmee wordt het voor organisaties die daartoe niet zijn geautoriseerd, onmogelijk om gegevens toe te voegen, te veranderen of te verwijderen. Dit geldt zowel voor gegevens die in de reisdocumentenadministratie zijn opgeslagen als voor gegevens die worden getransporteerd naar de reisdocumentenadministratie. Voorts wordt van alle mutatiehandelingen een mutatielog bijgehouden en zal het niet mogelijk zijn om logbestanden te wijzigen. Ook de integriteit van de gegevens die op de back-up media staan zal worden gewaarborgd onder meer door het verplichten van het toevoegen daarop van een elektronische handtekening.

Traceerbaarheid
De uitgevoerde handelingen met betrekking tot het inzien, opvragen, invoeren, wijzigen of verwijderen van gegevens zullen moeten kunnen worden getraceerd. Daartoe worden logbestanden bijgehouden zoals beschreven in par. 3.3.3, onder het kopje controle en beheer. Bij een vermoeden van misbruik kan met behulp van de logbestanden worden achterhaald wie in de administratie een wijziging heeft aangebracht dan wel wie de administratie heeft bevraagd. Bij de registratie van een statuswijziging of van een bevraging van de reisdocumentenadministratie wordt de organisatie vastgelegd namens wie de registratie of bevraging plaatsvindt en wordt opgenomen welke medewerker de registratie of bevraging heeft gedaan.

Authenticatie en autorisatie
Authenticatie wordt in dit kader gebruikt in de zin van verificatie van iemands identiteit. Alle gebruikers die rechtstreeks toegang hebben tot de reisdocumentenadministratie dienen zich voor iedere toelating te authenticeren met een «integrated circuit» kaart met certificaten die zijn uitgegeven conform bepaalde – reeds bestaande – eisen, te weten die van PKI-Overheid.
Voor gebruikers die met de reisdocumentenadministratie verbinding leggen door middel van een eigen lokaal systeem op afstand van de reisdocumentenadministratie, vindt authenticatie van de organisatie plaats op basis van systeemcertificaten.

Na de authenticatie vindt autorisatie plaats om na te gaan of en zo ja, welke toegangsrechten de geauthenticeerde gebruiker, computer of applicatie heeft. Om toegang te krijgen tot gegevens in de reisdocumentenadministratie of daarin gegevens te kunnen registreren, is altijd een autorisatie nodig. De bevoegdheden die een organisatie of persoon binnen een organisatie in de reisdocumentenadministratie heeft, zijn gekoppeld aan een autorisatieprofiel. De autorisatieprofielen worden vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de hand van

de daarvoor gestelde voorschriften gedefinieerd en toegekend aan een organisatie en gelden dan ook voor een persoon binnen die organisatie. In een autorisatieprofiel zal minimaal vastgelegd worden:

– of gegevens mogen worden geregistreerd en zo ja, welke gegevens geregistreerd mogen worden, bijvoorbeeld aanvraaggegevens nooddocumenten, reisdocumentgegevens van nooddocumenten, aanvraaggegevens van alle reisdocumenten, reisdocumentgegevens van alle reisdocumenten, documentnummer;
– of statuswijzigingen mogen worden geregistreerd en zo ja, welke statuswijzigingen doorgegeven mogen worden;
– of zoekacties mogen worden uitgevoerd en zo ja, welke soort zoekactie uitgevoerd mag worden: op documentnummer of op identificerende gegevens;
– of op aanvullende kenmerken mag worden gezocht en zo ja, op welke aanvullende kenmerken, bijvoorbeeld persoonsgegevens, aanvraaggegevens, aanvullende aanvraaggegevens (statusoverzicht aanvraag), reisdocumentgegevens en aanvullende reisdocumentgegevens (statusoverzicht reisdocument), of de gegevens in het Register paspoortsignaleringen;
– of kenmerken mogen worden ingezien en zo ja, welke kenmerken, bijvoorbeeld dat geen persoonskenmerken mogen worden ingezien (alleen hit/no hit), persoonsgegevens, aanvraaggegevens, aanvullende aanvraaggegevens (statusoverzicht aanvraag), reisdocumentgegevens en aanvullende reisdocumentgegevens (statusoverzicht reisdocument), of de gegevens in het Register paspoortsignaleringen;
– of gegevensverstrekkingen mogen worden ontvangen en zo ja, welke (vooraf gedefinieerde) gegevensverstrekkingen. Alleen de gegevens waarvoor de gebruiker is geautoriseerd om in te zien, mogen worden verstrekt.

Voorts wordt de beveiliging van de reisdocumentenadministratie ondersteund door de spreiding van rechten (functiescheiding) door aan verschillende instanties c.q. functionarissen, verschillende bevoegdheden toe te kennen. Dat varieert van het aanwijzen van functionarissen die autorisatiegegevens voor functionarissen als interne gebruikers mogen instellen tot technisch beheerders die geen inhoudelijke gegevens mogen inzien, toevoegen, wissen of muteren.

3.5 Privacybescherming

Ten behoeve van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten worden persoonsgegevens gevraagd en opgeslagen. In de huidige situatie is dat het geval en dat is ook het geval indien de voorgestelde nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie wordt ingevoerd. Daarmee werd en wordt een inbreuk gemaakt op het in de landen van het Koninkrijk geldende recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In het bijzonder wordt in verband daarmee gewezen op het nieuwe artikel 4a van het onderhavige voorstel van rijkswet, op basis waarvan de gegevens die bij de aanvraag van een reisdocument worden verstrekt in de on line bevraagbare reisdocumentenadministratie, worden opgeslagen. In vergelijking met de huidige registratie zal daar bovendien een nieuw identificerend gegeven, te weten de vier vingerafdrukken van de aanvrager van een in de reisdocumentenadministratie opgenomen reisdocument, aan worden toegevoegd.

Om te beoordelen of deze inbreuk gerechtvaardigd is, dient een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en anderzijds het belang van een accurate en effectieve reisdocumentenadministratie. Onder voorwaarden zoals die zijn neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 17 van het Internationaal Verdrag voor

Burgerlijke en Politieke Rechten (hierna: IVBPR) en – voor Nederland – richtlijn nr. 95/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens,[1] artikel 10 Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens die is vastgesteld ter uitvoering van de genoemde EG-richtlijn, kan een inbreuk op het grondrecht tot eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in sommige gevallen worden gerechtvaardigd. De inbreuk moet in de eerste plaats een legitiem doel nastreven. De beperking op het grondrecht dient daarnaast te zijn voorzien bij wet, en voorzienbaar en toegankelijk te zijn voor de burger. Bovendien moet worden aangetoond dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Noodzakelijk betekent in dit kader dat met de beperkende maatregel in ieder geval een dringend maatschappelijk belang moet worden gediend. Bovendien moet worden aangetoond dat de verwerking van de gegevens in een evenredige verhouding staat met het te verwezenlijken doel, en dat de beperking effectief bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel terwijl steeds nagegaan behoort te zijn, of er eventueel minder ingrijpende maar even effectieve, alternatieve middelen bestaan om het doel te bereiken. In verband met het onderhavige voorstel van rijkswet is daarbij het volgende in overweging genomen.

De voorgestelde inrichting van de reisdocumentenadministratie acht de Koninkrijksregering gerechtvaardigd, omdat deze leidt tot een meer effectief en betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Daarnaast wordt het gebruik van de gegevens voor enkele andere, met name in het voorstel van rijkswet genoemde doeleinden, gerechtvaardigd geacht. Zo kunnen de gegevens in de reisdocumentenadministratie ook worden gebruikt om fraude met en misbruik van reisdocumenten te voorkomen en te bestrijden. Voorts kunnen de gegevens uit de reisdocumentenadministratie onder bepaalde voorwaarden ter beschikking worden gesteld voor de identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen, bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten en ten behoeve van het waarborgen van de staatsveiligheid. Ten slotte zal de reisdocumentenadministratie een rol kunnen spelen bij het tegengaan van identiteitsfraude in het kader van de in de landen bestaande wetten ter zake van een identificatieplicht.

Met het opnemen in de Paspoortwet van de condities waaronder persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, wordt aan het toegankelijkheidsvereiste en het kenbaarheidsvereiste voldaan. Het dringende maatschappelijk belang bij de introductie van de on line raadpleegbare reisdocumentenadministratie is gelegen in het feit dat, zoals boven reeds enkele malen werd vermeld, het huidige systeem van reisdocumentenadministraties niet langer voldoet. Gewezen zij nogmaals op het feit dat thans verificatievragen tussen de verschillende paspoortverstrekkende autoriteiten op papier worden uitgewisseld en dat de uitgevende instanties niet beschikken over een actuele signalering, hetgeen betekent dat de kans bestaat dat documenten worden uitgereikt aan personen aan wie op een van de gronden genoemd in artikel 18 tot en met 24 van de Paspoortwet een document zou moeten worden geweigerd. Voorts kennen de instanties die reisdocumenten uitgeven een beperkte openstelling, is een 7x24 uur on line bevraagbaar systeem met 600 instanties praktisch ondoenlijk te realiseren, terwijl ten slotte de in de reisdocumentenadministraties opgenomen gegevens tijdens de levensloop van het reisdocument in de huidige opzet niet worden aangevuld of gewijzigd, zodat geen actueel beeld bestaat over de status vaneen reisdocument. De voorgestelde wijzigingen van de reisdocumentenadministratie heffen al deze nadelen op.

[1] Pb EG L 281, 1995.

Door de vervanging van 600 individueel bevraagbare reisdocumentenadministraties door één on line bevraagbaar systeem, wordt het vragen van gegevens uit de reisdocumentenadministratie aan de ene kant vergemakkelijkt. Het soort en het aantal gegevens in de reisdocumentenadministratie wordt door de toevoeging van de vingerafdrukken evenwel vergroot. Een en ander leidt tot een verandering in de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in verhouding tot de huidige situatie en daarom is opnieuw een afweging gemaakt tussen het middel, te weten de nieuwe reisdocumentenadministratie en het doel daarvan, het algemeen belang van de landen van het Koninkrijk bij een accurate en effectieve reisdocumentenadministratie. Naar het oordeel van de Koninkrijksregering rechtvaardigt dat doel de genoemde inbreuk.
Het grote aantal reisdocumentenadministraties betekent dat er op onderdelen verschillende autorisatieregimes bestaan die dus op verschillende wijze functioneren. Met de inrichting van een centrale reisdocumentenadministratie komt er één autorisatieregime waardoor op de controle op de toegang tot de gegevens, alsmede op de opslag en aanpassing van de gegevens uniform en scherper kan worden toegezien. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een zorgvuldiger verwerking van persoonsgegevens.

Wat betreft het gebruik van de gegevens in de reisdocumentenadministratie met het oog op het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten kan het volgende worden opgemerkt. De administratie is, meer dan vroeger, een belangrijke bron om op terug te vallen bij de verificatie van de identiteit van de persoon. Tegenwoordig is bij talloze handelingen in het dagelijks leven verificatie van de identiteit vereist, zoals bij het openen van een bankrekening, het afsluiten van een verzekering of een hypotheek. Betrouwbaarheid van de reisdocumentenadministratie behoort dan voorop te staan, omdat het paspoort niet enkel toegang tot het buitenland verleent, maar in het dagelijks leven – mede – een sleutel is voor de toegang tot maatschappelijke en financiële dienstverlening. Kortom, het dagelijks functioneren van veel binnen het Koninkrijk bestaande registratiesystemen zal deels gebaseerd worden op de betrouwbaarheid van de reisdocumentenadministratie.

Evenals voorheen kan de reisdocumentenadministratie een belangrijk hulpmiddel vormen voor de identificatie van slachtoffers bij een eventuele ramp of een ongeval. De verstrekking van gegevens voor dit doel wordt nog steeds gerechtvaardigd geacht en is derhalve ook in dit voorstel van rijkswet mogelijk gemaakt.

Ook de inzet van de centrale reisdocumentenadministratie bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, kan in verhouding tot de inbreuk die daarmee op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt, proportioneel worden genoemd. Op dit moment kunnen politie en justitie op basis van de paspoortuitvoeringsregelingen gegevens uit de reisdocumentenadministratie verstrekt krijgen, waaronder bepaalde biometrische gegevens zoals de foto en de handtekening. Het verschil met de bestaande situatie is dat in de voorgestelde nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie een nieuw gegeven, te weten de vingerafdruk, wordt opgenomen en de toegankelijkheid van de reisdocumentenadministratie wordt verbeterd door de vervanging van 600 individueel bevraagbare reisdocumentenadministraties door één on line bevraagbare administratie. Bij het maken van de afweging tussen het middel, de opzet van de nieuwe reisdocumentenadministratie en de doeleinden waarvoor de gegevens ter beschikking kunnen worden gesteld, is aan het gebruik van de biometrische gegevens voor dit doel en voor het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten, bijzondere aandacht geschonken.

In het algemeen zijn biometrische kenmerken als hier bedoeld universeel (iedereen heeft ze), uniek (ze zijn bij iedereen verschillend) en onveranderlijk (meer dan enig ander gegeven dat kan worden opgeslagen). In tegenstelling tot een wachtwoord of een sleutel kan iemand zijn biometrische gegevens niet kwijtraken. Herziening van biometrische gegevens is dus bijna onmogelijk: het is moeilijk om een vinger of een gezicht te veranderen. Dit – in vele opzichten positieve – aspect heeft, in geval van ontvreemding van identiteit, een groot nadeel: de in een databank opgeslagen vingerafdrukken en foto's die verband houden met een gestolen identiteitsdocument kunnen de werkelijke eigenaar van die identiteit onophoudelijk grote problemen bezorgen. Biometrische gegevens zijn per definitie niet geheim en kunnen sporen achterlaten waardoor die gegevens verzameld kunnen worden zonder dat de eigenaar zich daarvan bewust is. Vanwege deze aan biometrische gegevens inherente risico's moet er voor een goede bescherming worden gezorgd (vooral in de zin van het beginsel aangaande de beperking van het doel, de beperking van de toegang en beveiligingsmaatregelen).

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de verstrekking van biometrische gegevens uit de reisdocumentenadministratie uitsluitend te laten geschieden aan de officier van justitie en deze te beperken tot de gevallen, genoemd in het vierde lid van artikel 4b van het voorstel. Dat wil zeggen dat verstrekking van biometrische kenmerken van de houder kan plaatsvinden ten behoeve van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in het kader van de toepassing van het strafrecht en in het belang van het onderzoek in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

In dit verband wordt nog gewezen op de in artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering opgenomen bepaling die ook in de wetgeving van de andere landen van het Koninkrijk voorkomt. Op basis van deze bepaling kunnen opsporingsambtenaren in geval van verdenking van een misdrijf, in het belang van het onderzoek, van degene die daarvoor redelijkerwijs in aanmerking komt en die anders dan ten behoeve van persoonlijk gebruik gegevens verwerkt, vorderen om bepaalde opgeslagen of vastgelegde identificerende gegevens van een persoon te verstrekken. Onder deze te verstrekken gegevens worden naast naam en adres onder andere ook administratieve kenmerken begrepen, zoals een nummer of ander kenmerk waaronder de persoon (natuurlijke of rechtspersoon) bij de derde bekend is. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 126nc van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering vallen onder administratieve kenmerken ook biometrische gegevens. Het vorderen van laatstgenoemde gegevens zou volgens dezelfde memorie van toelichting geen bijzondere regeling vergen. Een vingerafdruk of ander lichaamskenmerk dat een persoon toegang geeft tot een bepaalde dienst of een bepaalde ruimte heeft, net als een persoonsgebonden nummer, verificatie tot doel.[1] In dit verband wordt derhalve gedoeld op biometrische kenmerken die in incidentele gevallen gebruikt worden als identificerend middel.
In het onderhavige voorstel van rijkswet is evenwel sprake van een grootschalige gegevensverzameling waarin van alle personen met een Nederlands reisdocument biometrische gegevens zullen worden opgenomen. Bij de totstandkoming van deze administratie is daarom een zelfstandige beoordeling gemaakt omtrent het gebruik van de daarin opgenomen biometrische kenmerken. Die beoordeling heeft geleid tot de hierboven genoemde mogelijkheden voor de officier van justitie om gegevens verstrekt te krijgen. Daarmee is deze inbreuk op de persoonlijke levenssfeer nog steeds proportioneel te noemen.

Ten slotte kan de reisdocumentenadministratie, evenals thans het geval is, ook een hulpmiddel vormen voor de binnen het Koninkrijk functionerende

[1] Kamerstukken II 2003/04, 29 441, nr. 3, blz. 21.

inlichtingendiensten aan wie uit de reisdocumentenadministratie gegevens kunnen worden verstrekt ten behoeve van hun taak zoals omschreven in de wetgeving met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de drie landen van het Koninkrijk. De proportionaliteit van de gegevensverstrekking wordt in dit geval gewaarborgd door de criteria die in de genoemde wetgeving zijn opgenomen voor het mogen opvragen van gegevens in registraties.

Met de voorgestelde opzet voor de vorming van een centrale reisdocumentenadministratie is, naar het oordeel van de Koninkrijksregering, voldaan aan de voorwaarden ex artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR en de ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de Nederlandse Grondwet en de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en van Aruba opgenomen bepalingen en de daarop berustende wettelijke voorschriften.

3.6 De decentrale reisdocumentenadministraties nieuwe stijl

Vooralsnog zullen in de aanvraag- en administratieketen van reisdocumenten bepaalde decentrale componenten blijven bestaan. Ten eerste zullen in sommige gevallen bij de aanvraag van een reisdocument bepaalde geschriften of bescheiden moeten worden overgelegd die niet on line bevraagbaar zijn. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld schriftelijke toestemmingen van ouders voor hun minderjarige kinderen om aan hen een reisdocument te verstrekken of ze in het reisdocument van de andere ouder te laten bijschrijven. Het is denkbaar dat de paspoortuitgevende autoriteiten op termijn deze gegevens gaan scannen teneinde ze gedigitaliseerd op te nemen in de reisdocumentenadministratie.

Daarnaast zullen vanaf het moment van de aanvraag tot het moment waarop het reisdocument is uitgereikt, de aanvraag en de daarbij overgelegde gegevens in een werkbestand blijven staan bij de autoriteit die de aanvraag in ontvangst heeft genomen. Hiervoor is gekozen om te waarborgen dat het aanvraagproces voor de burger altijd doorgang kan vinden, dat wil zeggen ook op het moment dat communicatie met de centrale reisdocumentenadministratie tijdelijk niet mogelijk is. Uit dit werkbestand worden geen gegevens verstrekt, behalve indien dat nodig is voor de aanvraagprocedure. Op basis van het nieuw voorgestelde artikel 4a, zesde lid, van de Paspoortwet zullen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden vastgesteld voor het gegevensbeheer door de tot uitreiking van reisdocumenten bevoegde instanties.

4. HET REGISTER PASPOORTSIGNALERINGEN

In paragraaf 3.1.1 kwam het Register paspoortsignaleringen al ter sprake. Dit register is gebaseerd op het bestaande artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet en bevat – zoals eerder aangegeven – informatie over personen aan wie op een van de gronden genoemd in de artikelen 18 tot en met 24 van de Paspoortwet een reisdocument kan worden geweigerd of van wie het reisdocument vervallen kan worden verklaard. Ook worden daarin personen vermeld van wie het document ingevolge artikel 47 of 48 van de Paspoortwet van rechtswege is vervallen en moet worden ingehouden. Zoals vermeld wordt ten behoeve van de paspoortuitgevende instanties informatie verstrekt over deze personen in de vorm van een uitdraai uit het register, met een beperkt aantal gegevens. Deze zogenaamde signaleringslijst wordt slechts maandelijks en deels op papier verstrekt. Daarmee beschikken de instanties niet over een actuele signalering, hetgeen het risico met zich meebrengt dat reisdocumenten ten

onrechte worden verstrekt dan wel ten onrechte niet vervallen worden verklaard. Indien de wijzigingen in dit voorstel van rijkswet worden goedgekeurd en vastgesteld zullen de paspoortuitgevende instanties de gegevens die op deze signaleringslijst voorkomen in het vervolg on line kunnen raadplegen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de technische infrastructuur die gebouwd wordt voor de reisdocumentenadministratie. Het betreft een puur technische kwestie. Deze verstrekking van gegevens uit het Register paspoortsignaleringen is in juridische zin geheel gescheiden van de centrale reisdocumentenadministratie en zal ook na aanvaarding van dit voorstel van rijkswet specifiek geregeld blijven op basis van het bepaalde in artikel 25 van de Paspoortwet.

Voorts zal in het decentrale deel van het aanvraagsysteem een kopie van de signaleringslijst uit het Register paspoortsignaleringen opgeslagen worden. Hiervoor geldt dezelfde reden als voor het opnemen van de aanvraaggegevens in het decentrale werkbestand van de uitgevende instanties, namelijk om, indien de centrale infrastructuur tijdelijk niet beschikbaar is, te waarborgen dat het aanvraagproces van reisdocumenten toch kan doorlopen. Ook deze kopie van de signaleringslijst zal in juridische zin gescheiden zijn van de aanvraaggegevens in het werkbestand.

5. DE EU-VERORDENING VAN 13 DECEMBER 2004

In de al genoemde brief van 18 april 2005[1] werd aangegeven dat de Paspoortwet geen bepalingen bevat die strijdig zijn met de in hoofdstuk 1 genoemde EU-verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.
Het opslaan van de biometrische gegevens (te weten de gezichtsopname en de vingerafdrukken) in een chip in het reisdocument betreft voornamelijk een wijziging in het model van de Nederlandse reisdocumenten.
Wel wordt voorgesteld in artikel 3, derde lid, van de Paspoortwet, het woord «foto» te vervangen door het in de Verordening gebruikte woord «gezichtsopname» niet zozeer omdat dit woord ook in de EU-verordening voorkomt maar omdat dit technisch beter weergeeft van hetgeen er van het «gezicht» in het paspoort wordt opgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid. Tevens wordt het woord «vingerafdruk» aan artikel 3, derde lid, van de Paspoortwet toegevoegd zodat daarin een compleet overzicht staat vermeld van de gegevens die in een reisdocument moeten zijn opgenomen zonder dat daarvoor naast de Paspoortwet ook de genoemde EU-verordening hoeft te worden geraadpleegd.

Volgens artikel 1, tweede lid, van de EU-verordening dienen alle paspoorten en reisdocumenten voorzien te worden van een in een chip opgeslagen gezichtsopname en twee vingerafdrukken. Het Koninkrijk heeft deze verplichting in de praktijk getoetst door het opzetten en uitvoeren van de reeds eerder in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting genoemde biometrieproef. Wat betreft de vingerafdrukken was – het kwam hiervoor reeds ter sprake – een van de uitkomsten van de proef dat het bij kinderen tot zes jaar vrijwel onmogelijk is vingerafdrukken af te nemen terwijl ook de verificatie van vingerafdrukken van kinderen onder de zes jaar veel problemen bleek op te leveren. Voorts bleek uit de biometrieproef dat de kwaliteit van vingerafdrukken naarmate men ouder wordt, afneemt. Echter dit probleem verschilt, in tegenstelling tot bij jonge kinderen, veel meer van persoon tot persoon. Daarom is het niet mogelijk gebleken om bij ouderen een leeftijdgrens te bepalen. Naast

[1] Kamerstukken II 2004/05, 25 764, nr. 26.

het probleem dat het vrijwel onmogelijk is bij jonge kinderen vingerafdrukken af te nemen, kan het voorts door een handicap van de beoogde houder van een reisdocument onmogelijk zijn vingerafdrukken af te nemen. Deze problemen zijn vanuit het Koninkrijk ook binnen de Europese Unie aangekaart. Dat heeft geleid tot meerdere besprekingen, maar niet tot een beslissing waar alle lidstaten zich in kunnen vinden. Een van de redenen dat geen overeenstemming kon worden bereikt, is dat in de meeste lidstaten voor kinderen aparte reisdocumenten worden uitgegeven met een geldigheidsduur die korter is dan vijf jaar, bijvoorbeeld één of twee jaar. De verordening verplicht niet tot het opnemen van een chip met een gezichtsopname en vingerafdrukken in reisdocumenten met een geldigheidsduur van een jaar of korter. In verband met het vorenstaande wordt in het voorstel de mogelijkheid geopend bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen dat in bijzondere gevallen wordt afgezien van het opnemen van vingerafdrukken in een reisdocument met een geldigheidsduur langer dan een jaar. Op basis hiervan kunnen zowel aan personen die geen vingerafdrukken kunnen afgeven – bijvoorbeeld bij gebrek aan vingers – als aan kinderen jonger dan zes jaar een reisdocument met de gebruikelijke geldigheidsduur van vijf jaar worden uitgereikt.
Inmiddels heeft de Europese Commissie voorgesteld de EU-verordening te wijzigen. Deze wijziging houdt in dat de verplichting vingerafdrukken af te nemen bij kinderen onder de zes jaar ten behoeve van een reisdocument komt te vervallen. Daarnaast zou het beginsel «één persoon per paspoort» worden ingevoerd. Over de voortgang van dit voorstel zullen de Staten-Generaal worden geïnformeerd.

Het gegeven dat de EU-verordening niet van toepassing is op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten met een geldigheidsduur van een jaar of korter, betekent voorts dat geen chip met een gezichtsopname en vingerafdrukken wordt opgenomen in de nooddocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van de Paspoortwet te weten het noodpaspoort en het zogenoemde laissez-passer. In geval de procedurele en technische handelingen verbonden aan het uitgeven van een reisdocument met een chip in de praktijk verenigd kunnen worden met de eis dat nooddocumenten ter plaatse en in zeer korte tijd (hooguit enkele uren) moeten worden vervaardigd, zal hierop een heroverweging plaatsvinden.

6. FINANCIËLE GEVOLGEN, BESTUURS- EN ADMINISTRATIEVE LASTEN

De invoering van de vingerafdrukken in de Nederlandse reisdocumenten heeft in tweeërlei zin financiële gevolgen. Enerzijds zijn er nieuwe (technische) voorzieningen bij de uitgevende instanties nodig om foto's te kunnen nemen, de vingerafdrukken te kunnen opnemen en bij uitreiking van het reisdocument de vingerafdrukken te kunnen verifiëren. Deze investeringskosten zullen niet worden doorberekend in de prijs van de reisdocumenten maar zullen uit de rijksbegroting worden gefinancierd. Terzijde zij er op gewezen dat de vereiste nieuwe apparatuur qua specificaties gereed is gemaakt voor medegebruik ten behoeve van andere overheidsprocessen in Nederland waar gebruik wordt gemaakt van biometrische gegevens, zoals in het kader van de afgifte van rijbewijzen. Overigens staat tegenover de nieuwe kosten een mogelijke beperking van de beheerkosten van de decentrale reisdocumentenadministraties en van de centrale administraties die opgaan in de nieuwe reisdocumentadministratie.

Anderzijds zijn aan de invoering van de nieuwe reisdocumentenadministratie ook nog (eenmalige) investeringskosten verbonden en zal het

beheer van de nieuwe administratie jaarlijks kosten met zich meebrengen. Deze kosten worden versleuteld in de prijs van de desbetreffende reisdocumenten.

Het opnemen en verifiëren van vingerafdrukken kost tijd. Uit de in paragraaf 2.2 genoemde biometrieproef bleek dat gemiddeld 20 seconden per vinger te zijn. Het opnemen van vingerafdrukken in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld bij personen met beschadigde vingers) duurt langer (ongeveer 44 seconden per vinger). Dit veroorzaakt een toename van administratieve lasten voor de burger van in totaal iets meer dan 65 000 uren. Hier staan echter ook besparingen tegenover. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.1.4 maakt de invoering van de nieuwe reisdocumentenadministratie de invoering van het plaatsonafhankelijk aanvragen van reisdocumenten in Nederland mogelijk waardoor de burger zijn aanvraag kan indienen op de locatie die hem het beste uitkomt hetgeen een besparing oplevert van ongeveer 225 000 uren. Voorts worden besparingen gerealiseerd, zowel in de lasten voor de uitgevende instanties als voor alle burgers van het Koninkrijk, doordat het aanvraag- en uitgifteproces verder zal worden gedigitaliseerd. Voorts komen een aantal afzonderlijke handelingen die nu nog door de uitgevende instanties moeten worden uitgevoerd – namelijk het printen van het aanvraagformulier en het plakken van de foto op het formulier – te vervallen.

7. ONTVANGEN ADVIEZEN

De Nederlandse regering heeft er in het kader van de voorbereiding van het onderhavige voorstel van rijkswet gemeend goed aan te doen advies te vragen aan een aantal adviesorganen, te weten het College bescherming persoonsgegevens (hierna: Cbp) en aan het Adviescollege toetsing administratie lasten (hierna: ACTAL).
In verband met de reeds onder hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie genoemde vermindering van de administratieve lasten voor burgers adviseert ACTAL het voorstel in te dienen.

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) heeft in zijn advies van 30 maart 2007 aangegeven zich niet te kunnen verenigen met het voorstel, zoals dat in concept aan het College werd aangeboden. In de eerste plaats voldoet het voorstel van wet volgens het Cbp niet aan artikel 8 van het EVRM (het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven), omdat een gedegen analyse van de voor- en nadelen van een centrale reisdocumentenadministratie ontbreekt. Alternatieven zoals een decentraal systeem met een centrale verwijsindex zijn niet besproken, aldus het Cbp.
Naar aanleiding van de opmerkingen van het Cbp is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. In paragraaf 3.2 worden de voor- en nadelen van een centrale reisdocumentenadministratie uitvoerig tegen elkaar afgewogen en geconcludeerd dat de invoering van een decentraal systeem met een centrale verwijsindex als een onwerkbare optie moet worden beschouwd.

Daarnaast is het Cbp van oordeel dat de hier voorgestelde centrale reisdocumentenadministratie onomkeerbaar is en de belangstelling zal krijgen van andere personen en organisaties vanwege de daarin opgeslagen persoonsgegevens. Het risico van «function creep» (het gevaar dat de opgeslagen gegevens zullen worden gebruikt voor andere dan de oorspronkelijke doeleinden, waardoor de wettelijk verankerde doelbinding in gevaar komt) is aanwezig en het voorstel van rijkswet sluit dit niet uit, aldus het Cbp. Als voorbeeld haalt het Cbp de EU-systemen VIS (Visum Informatiesysteem) en SIS II (Schengen Informatiesysteem II) aan. Voorts

merkt het Cbp op dat in de toelichting van het aan het College aangeboden voorstel onvoldoende een analyse wordt gemaakt die er op gericht is de zowel nationaal als internationaal geuite bedenkingen tegen een centrale reisdocumentenadministratie weg te nemen. Daarbij wordt gewezen op de risico's van misbruik, onjuist en onvoorzien gebruik.

In aanvulling op hetgeen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in relatie met de nieuwe reisdocumentenadministratie is opgemerkt in paragraaf 3.5 kunnen nog de volgende kanttekeningen worden gemaakt.
Op zichzelf is het denkbaar dat ook andere personen en instellingen dan die kunnen worden aangewezen ingevolge het voorstel voor deze rijkswet, van de gegevens in de reisdocumentenadministratie gebruik willen maken. Het wetsvoorstel bevat echter expliciete waarborgen om het overschrijden van de beoogde doelbinding bij het verstrekken van gegevens uit de centrale reisdocumentenadministratie tegen te gaan.

In de eerste plaats is het uitgangspunt van het voorstel dat slechts aan de hand van bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen zoekingangen, informatie verstrekt kan worden. Ook welke informatie verstrekt kan worden, wordt bij algemene maatregel van rijksbestuur bepaald. Welke zoekingang wordt aangewezen en welke informatie aan de hand daarvan verstrekt kan worden, zal worden vastgesteld met inachtneming van de vraag ten behoeve van welke overheidstaak het noodzakelijk wordt geacht gegevens uit de reisdocumentenadministratie verstrekt te krijgen. Het tweede uitgangspunt is dat biometrische gegevens niet als zoekingang zullen worden aangewezen, met uitzondering van twee specifieke gevallen. De eerste uitzondering betreft de biometrische zoekfunctie als bedoeld in het voorgestelde artikel 41a van het wetsvoorstel ten behoeve van het onderzoek dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan laten doen om het ten onrechte uitgeven van reisdocumenten te voorkomen. Daarnaast wordt voorgesteld als tweede uitzondering het gebruik van biometrische gegevens als zoekingang toe te staan ten behoeve van de identiteitsvastelling van verdachten en veroordeelden in het kader van de toepassing van het strafrecht, bedoeld in artikel 4b, vierde lid, onder a, van het voorstel van rijkswet. Beide uitzonderingen zullen bij algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgelegd.

Naast de bovengenoemde beperking van de mogelijkheden om biometrische kenmerken als zoekingang te gebruiken, is er nog een waarborg dat verstrekking van biometrische gegevens beperkt zal blijven tot de in de wet vastgestelde doeleinden. Dat is het voorschrift in artikel 4b, vierde lid, van het voorstel, inhoudende dat indien biometrische gegevens gevraagd worden in het kader van het voorkomen en bestrijden van fraude met of misbruik van reisdocumenten dan wel voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten, deze gegevens slechts kunnen worden verstrekt aan de officier van justitie, en dan nog uitsluitend ten behoeve van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen, dan wel in het belang van het onderzoek in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.
Tenslotte wordt gewezen op de beperking die in artikel 4b, vijfde lid, is aangebracht op de verstrekking van gegevens. De genoemde bepaling houdt in dat aan instellingen en personen die de reisdocumentenadministratie raadplegen met het oog op de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht, uitsluitend de mededeling wordt gedaan of het door hen opgegeven documentnummer van een reisdocument in de reisdocumentenadministratie voorkomt en zo ja, of het desbetreffende reisdocument in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen (bijvoorbeeld omdat het document is geregistreerd als gestolen, vermist, van rechtswege vervallen of vernietigd).

In het licht van het vorenstaande is de regering van mening dat het onderhavige voorstel van rijkswet voldoende waarborgen bevat om het door het Cbp genoemde risico van «function creep» en andere risico's van misbruik, onjuist en onvoorzien gebruik van de reisdocumentenadministratie effectief tegen te gaan.

Het voorstel is in conceptvorm tevens voor commentaar toegezonden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB).
Zij gaven aan positief te staan tegenover het principe van plaatsonafhankelijke uitgifte van reisdocumenten. De VNG stelde voorts met het oog op de verbetering van de dienstverlening aan de burger voor om het aantal contactmomenten tussen de gemeente en de burger bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten terug te brengen van twee tot één.
Hoewel het verminderen van de administratieve lasten grote prioriteit geniet en het idee daaraan ook zou kunnen bijdragen, is één contactmoment vanuit een oogpunt van fraudebestrijding met reisdocumenten onwenselijk. Voor de aanvraag van een reisdocument zal de burger zich in verband met de controle op de rechtmatigheid van de aanvraag, het afgeven van vingerafdrukken en het laten maken van de pasfoto in ieder geval bij (in de meeste gevallen) het gemeenteloket moeten vervoegen. De enige mogelijkheid zou dus zijn het contactmoment van de afgifte te laten vervallen en het reisdocument op te sturen. Om verschillende redenen wordt dit onderdeel van het advies niet overgenomen. In de eerste plaats zou dit de verificatie van het reisdocument bij uitreiking onmogelijk maken. Er kan dan niet meer gecontroleerd worden of het document kan worden «uitgelezen» en evenmin of de identiteit van degene die het reisdocument afhaalt, overeenkomt met degene die het reisdocument heeft aangevraagd, met andere woorden of het document aan de juiste persoon wordt uitgereikt. Voorts wordt het risico te groot geacht dat het reisdocument ondanks zorgvuldige behandeling bij de verzending verloren gaat of in verkeerde handen terecht komt.

Daarnaast verzochten de VNG en de NVvB de effecten van het voorstel van rijkswet op de dienstverlening van de gemeenten aan de burgers en de bedrijfsvoering van de gemeenten nader in beeld te brengen, waarbij zowel de financiële consequenties als de voorlichting aan en opleiding van gemeentelijke (balie)medewerkers werden genoemd.
Zoals hierboven aangegeven zal de introductie van de centrale reisdocumentenadministratie per saldo met zich meebrengen dat de administratieve lasten van de burger zullen verminderen en wordt de dienstverlening met de introductie van de mogelijkheid plaatsonafhankelijk een reisdocument aan te vragen, verbeterd. De financiële consequenties zijn besproken in hoofdstuk 6. De voorlichting en opleiding van (balie)medewerkers bij uitgevende instanties, zoals altijd het geval is bij veranderingen in de reisdocumenten, zullen in een vroegtijdig stadium en in nauwe samenwerking met de desbetreffende instanties, ter hand worden genomen.

Voorts verzocht de VNG om een nadere toelichting op de relatie tussen de centrale reisdocumentenadministratie en de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). In paragraaf 3.1.4 is de relatie tussen beide systemen nader toegelicht.

Zowel de VNG als de NVvB wijzen erop dat de regelgeving ruimte moet bieden om biometrische kenmerken in de centrale reisdocumentenadministratie te kunnen corrigeren of te verwijderen met name in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
Hierover zij in de eerste plaats opgemerkt dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is op de verwerking van

persoonsgegevens in de centrale reisdocumentenadministratie. Op basis van de Wbp is inzage, herziening en vernietiging van gegevens mogelijk. De geregistreerde kan tegen een beslissing waarbij inzage, herziening of vernietiging geheel of ten dele zou worden geweigerd, bezwaar en beroep instellen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht.
Daarnaast zullen op basis van artikel 4a, vierde lid, van dit voorstel bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld omtrent de wijziging en vernietiging van de gegevens in de centrale reisdocumentenadministratie. Met betrekking tot de decentrale reisdocumentenadministraties zullen, eveneens bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld die gericht zijn op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 4a, zesde lid). Behalve regels omtrent de bewaring van gegevens en het verlenen van toegang daartoe, zullen onder andere ook regels worden gesteld over de verwijdering en vernietiging van de aanvraaggegevens die de tot uitreiking bevoegde autoriteiten in hun administratie hebben opgeslagen. Deze gegevens zullen na de afhandeling van het aanvraagproces (resulterende in uitreiking dan wel niet uitreiking) onomkeerbaar worden verwijderd, omdat het bewaren van de gegevens van de houder van het document in de bedoelde administraties dan niet meer noodzakelijk is.

De NVvB verzocht om een nadere omschrijving van het begrip «identiteit» en de gegevens die daarvan deel uitmaken. De regering is van oordeel dat de Wet op de identificatieplicht en de specifieke wetten en regelingen die een identificatieplicht bevatten voldoende criteria bevatten voor de vaststelling van de identiteit van een persoon. Wel kunnen die eisen van geval tot geval verschillen.

De NVvB gaf aan van oordeel te zijn dat de politieambtenaar bij wie aangifte wordt gedaan van vermissing van een reisdocument direct in de reisdocumentenadministratie daarvan een aantekening moet kunnen maken. De ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voeren reeds overleg over deze mogelijkheid.
Ook dringt de NVvB aan op een papiervrij aanvraagproces. Hieraan wordt in de artikelsgewijze toelichting op artikel 4a, tweede lid, onderdeel f, van dit voorstel aandacht is besteed.

Tenslotte is naar aanleiding van de veronderstelling van de NVvB dat nooddocumenten niet geregistreerd zullen worden in de centrale reisdocumentenadministratie in de toelichting verduidelijkt dat deze documenten daar wel in zullen worden opgenomen, maar dat in verband met de tijdsdruk die gepaard gaat met de uitgifte van nooddocumenten, het onderzoek op de aanvraag van een reisdocument als bedoeld in artikel 41a van het voorstel van wet, niet plaatsvindt.

9. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Het begrip «aanvrager» is thans gedefinieerd in de afzonderlijke paspoortuitvoeringsregelingen. Aangezien dit begrip ook verschillende keren in de Paspoortwet zelf voorkomt, wordt voorgesteld deze definitie van dat begrip in artikel 1 van die rijkswet zelf op te nemen (onderdeel b, nieuw).

In de bestaande definitie van het begrip «uitreiking» (artikel 1, onderdeel e, nieuw) is de term «houder» vervangen door de in deze definitie correctere term «aanvrager».

Artikel I, onderdeel B

Op basis van het voorgestelde artikel 2, eerste lid, onderdeel g, zullen de andere reisdocumenten dan de reisdocumenten, bedoeld in de onderdelen a tot en met f, in het vervolg worden aangewezen bij algemene maatregel van rijksbestuur.

Ook wordt voorgesteld artikel 2, derde lid, te wijzigen opdat de geldigheidsduur en de territoriale geldigheid van de in artikel 2, eerste en tweede lid, bedoelde reisdocumenten eveneens worden vastgesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur. Dit leidt tevens tot aanpassing van de omschrijving van de Nederlandse identiteitskaart in het tweede lid.

Daarnaast wordt voorgesteld aan artikel 2, derde lid, een tweede zin toe te voegen om rekening te houden met de mogelijkheid dat het om tijdelijke redenen niet mogelijk is bij de aanvrager van een reisdocument vingerafdrukken af te nemen. Voor dergelijke situaties kan bij algemene maatregel van rijksbestuur een afwijkende geldigheidsduur voor het te verstrekken reisdocument worden vastgesteld.

De bestaande bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het model van de in artikel 2, eerste en tweede lid, genoemde reisdocumenten vast te stellen, wordt nu geregeld in het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 2.

Artikel I, onderdeel C

Ingevolge de voorgestelde van artikel 3, eerste lid, zal in het vervolg van bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur kunnen worden bepaald in welke gevallen kan worden afgezien van vermelding van respectievelijk geboorteplaats, woonplaats, adres en lengte in het reisdocument.

De vervanging van het woord «foto» door het woord «gezichtsopname» in artikel 3, tweede lid, heeft de volgende achtergrond. Aanvankelijk bevatten de Nederlandse reisdocumenten uitsluitend een foto van de houder. Bij de invoering van de nieuwe generatie reisdocumenten op 1 oktober 2001 werd daar in de meeste modellen de zogenaamde imageperforatie aan toegevoegd, waarbij met gebruikmaking van de gedigitaliseerde foto van de aanvrager door middel van laserperforatie een schaduwafbeelding van die foto in de houderpagina van het reisdocument wordt aangebracht. Als gevolg van de inwerkingtreding van de reeds eerder vermelde EU-verordening wordt de gezichtsopname van de aanvrager nu ook in gedigitaliseerde vorm opgeslagen in een uitleesbare chip in het reisdocument. In het licht van deze technische ontwikkelingen verdient het aanbeveling om in de Paspoortwet niet meer te spreken over de foto van de houder van het reisdocument, maar gebruik te maken van de ook in de genoemde EU-verordening gehanteerde neutrale term «gezichtsopname». De wijziging heeft gevolgen voor de formulering van de artikelen 3, tweede en derde lid, 28, derde lid en 54, eerste lid, onderdeel d, van de Paspoortwet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan nadere regels stellen met betrekking tot de eisen waaraan een gezichtsopname moet voldoen. Deze eisen kunnen in het geval van bijschrijving van kinderen in het reisdocument van hun ouder of voogd afwijken van de eisen die, met inachtneming van de voorschriften op basis van de meergenoemde EU-verordening, worden gesteld aan de gezichtsopname van

de houder van een reisdocument. De EU-verordening is niet van toepassing op bijschrijvingen. Artikel 3, tweede lid, is in verband hiermee aangepast.

In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 3 wordt nu voorgeschreven dat in beginsel elk reisdocument is voorzien van de gezichtsopname, twee vingerafdrukken en de handtekening van de houder. Artikel 1, derde lid, van de EU-verordening bepaalt dat die regeling niet van toepassing is op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van twaalf maanden of minder hebben. Met inachtneming van deze voorschriften wordt voorgesteld de tekst van artikel 3, derde lid, tweede volzin, van de Paspoortwet nu zodanig te wijzigen dat bij algemene maatregel van rijksbestuur bepaalde reisdocumenten kunnen worden aangewezen die niet worden voorzien van een of meer van deze gegevens. Een voorbeeld daarvan zijn de nooddocumenten, waarin vooralsnog geen vingerafdrukken worden opgenomen. Daarentegen zullen de voorschriften van de EU-verordening wel toegepast worden op de overige reguliere paspoorten en andere reisdocumenten (zoals reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen), ook al hebben die reisdocumenten in bijzondere gevallen een geldigheidsduur van minder dan twaalf maanden. Voorbeelden daarvan zijn de verstrekking van een beperkt geldig reisdocument aan een persoon ten aanzien van wie een grond tot weigering of vervallenverklaring bestaat als bedoeld in de artikelen 18 tot en met 24 van de Paspoortwet of aan een vreemdeling die beschikt over een verblijfstitel met een kortere geldigheidsduur dan twaalf maanden. Dergelijke beperkt geldige reisdocumenten hebben exact hetzelfde model en worden op dezelfde wijze vervaardigd als de reguliere reisdocumenten, zodat er geen reden is om van de normen van de meergenoemde verordening af te wijken.

In artikel 3, derde lid, tweede volzin van het voorstel van rijkswet wordt rekening gehouden met de situatie dat het in bijzondere, individuele, gevallen onmogelijk kan zijn om de gezichtopname, de vingerafdrukken of de handtekening van de houder te verkrijgen.
Het zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen voorkomen dat er geen foto van de houder voorhanden is. Te denken valt aan een evacuatie in het buitenland die met grote spoed moet plaatsvinden, waarbij een laissez-passer moet worden verstrekt zonder foto.
Wat betreft de vingerafdrukken valt in de eerste plaats te denken aan het geval dat er wel een vingerafdruk van de houder kan worden afgenomen, maar dat deze vingerafdruk door een fysieke handicap van betrokkene niet kan voldoen aan de technische eisen die gesteld worden om dit gegeven op een betrouwbare wijze in de chip op te nemen. Met dit laatste wordt bedoeld, dat de in de chip opgeslagen gegevens op ieder gewenst moment weer moeten kunnen worden uitgelezen. Daarnaast is het denkbaar dat in het geheel geen vingerafdrukken kunnen worden verkregen, omdat de betrokken persoon geen vingers heeft. Het ligt in de bedoeling van de regering om in het geval er geen vingerafdrukken zijn opgeslagen in de chip, daaromtrent een aanduiding op het reisdocument op te nemen. Een dergelijk merkteken is bedoeld als aanwijzing voor de controlerende instantie dat het, ondanks de afwezigheid van vingerafdrukken in de chip, toch een geldig document betreft.

De voorgestelde wijziging van artikel 3, vijfde lid, van de Paspoortwet houdt verband met de wijziging van het derde lid, waarin onder andere het documentnummer werd genoemd als één van de gegevens die in elk reisdocument worden opgenomen. Het documentnummer maakt nu deel uit van de opsomming in het vijfde lid van een aantal andere gegevens die in elk reisdocument worden opgenomen.

Het huidige achtste lid van artikel 3 van de Paspoortwet, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de decentrale reisdocumenten-administraties, zal als gevolg van de instelling van een centrale administratie kunnen vervallen. In de nieuwe opzet van de reisdocumenten-administratie is er echter nog steeds sprake van een decentrale component. De daarop betrekkende hebbende regels zijn neergelegd in het voorgestelde nieuwe artikel 4a, zesde lid, van de Paspoortwet.

Artikel I, onderdeel D

De wettelijke bepalingen met betrekking tot de centrale reisdocumenten-administratie zijn neergelegd in de voorgestelde nieuwe artikelen 4a (zie artikel I, onderdeel D) en 4b (zie artikel I, onderdeel E).

Artikel 4a

Het eerste lid
Het voorgestelde eerste lid bevat een omschrijving van het object van de centrale reisdocumentenadministratie. In deze administratie worden, evenals in de bestaande decentrale reisdocumentenadministraties en in het huidige Basisregister Reisdocumenten, uitsluitend gegevens opgenomen over Nederlandse reisdocumenten. De laatste volzin van het eerste lid, waarin wordt bepaald dat uitsluitend gegevens worden bijgehouden met betrekking tot reisdocumenten als bedoeld in artikel 2 van de Paspoortwet, maakt dat nog eens duidelijk. De in de nieuwe centrale administratie op te nemen gegevens omvatten de gehele zogenaamde reisdocumentenketen. Dit houdt in dat alle relevante gegevens met betrekking tot een reisdocument vanaf het moment van de vervaardiging tot en met de definitieve onttrekking van het reisdocument aan het verkeer, worden geregistreerd. Op die wijze zal het mogelijk worden steeds de actuele status van het reisdocument in de administratie te volgen en op te vragen.

De eerste fase in de levenscyclus van het reisdocument begint met de aanvraag. De gegevens die door de autoriteit die de aanvraag in ontvangst neemt worden verzameld, zullen in de administratie worden opgenomen op het moment, dat deze autoriteit de aanvraag heeft beoordeeld en heeft bepaald dat tot verstrekking en daarmee tot vervaardiging van het reisdocument kan worden overgegaan. Nadat het reisdocument is vervaardigd, zullen de gegevens met betrekking tot het geproduceerde document, zoals het documentnummer, in de administratie worden vermeld. Tevens zal aantekening worden gehouden van het transport van het document van de producent naar de tot uitreiking bevoegde autoriteit, van de opslag van het document bij die autoriteit en van de uitreiking van het reisdocument aan de houder. Ook wordt geregistreerd of en wanneer een document dat niet is opgehaald door de rechtmatige houder, bij de tot uitreiking bevoegde instantie is vernietigd. Op die wijze zal voortdurend te volgen zijn waar het document zich bevindt.

In de administratie zal voorts worden vermeld of en wanneer een uitgereikt reisdocument is ingehouden dan wel is ingeleverd en waarom dat is gebeurd. Reden voor inhouding of inlevering van een reisdocument kan zijn dat de houder tijdelijk het recht op een reisdocument moet worden ontzegd op een van de gronden, genoemd in de artikelen 18 tot en met 24 van de Paspoortwet. Een reisdocument dient ook te worden ingehouden of ingeleverd indien het ingevolge artikel 47 of artikel 48 van de Paspoortwet van rechtswege is komen te vervallen. Dergelijke reisdocumenten worden thans in het Basisregister Reisdocumenten geregistreerd. Daarnaast kan een reisdocument ingevolge artikel 54 van de Paspoortwet moeten worden ingehouden of ingeleverd, onder andere indien het

zodanig is beschadigd dat daarin opgenomen gegevens niet meer leesbaar zijn, het document onbevoegd is gewijzigd of achteraf blijkt dat bij de vervaardiging van het document fouten zijn gemaakt. Indien een reisdocument vervallen is verklaard of van rechtswege is vervallen zal dit in de centrale reisdocumentenadministratie worden vermeld, evenals de definitieve onttrekking van het reisdocument aan het verkeer.

Tenslotte zal, net als in het huidige Basisregister Reisdocumenten, in de reisdocumentenadministratie worden bijgehouden of het document op enig moment wellicht is ontvreemd of anderszins als vermist is opgegeven. In verreweg de meeste gevallen zal ontvreemding of vermissing van een reisdocument zich voordoen na uitreiking daarvan aan de houder. Het is echter ook mogelijk dat dit in andere gevallen gebeurt, bijvoorbeeld tijdens het transport van de producent naar de tot uitreiking bevoegde autoriteit, bij de desbetreffende autoriteit zelf waar het document op uitreiking ligt te wachten of bij een autoriteit waar een ingehouden reisdocument in bewaring is genomen in afwachting van een beslissing tot teruggave aan de houder dan wel definitieve onttrekking aan het verkeer. Van de ontvreemding of vermissing van het reisdocument zal dan eveneens aantekening worden gehouden.

Het tweede lid
Het voorgestelde tweede lid bevat een limitatieve opsomming van de gegevens die in de centrale reisdocumentenadministratie kunnen worden vermeld.

In de eerste plaats betreft het de gegevens die ingevolge artikel 3 van de Paspoortwet in het reisdocument kunnen worden opgenomen (onderdeel a). Het gaat dan niet alleen om persoonsgegevens van de houder zoals naam, geboortedatum, geboorteplaats en woonplaats, maar, wat Nederland betreft, ook om diens sociaal-fiscaalnummer (straks: burgerservicenummer), alsmede diens gezichtsopname, vingerafdrukken en handtekening. Voorts zal een aantal documentgegevens worden opgenomen, zoals de documentsoort, het documentnummer en de autoriteit die het document heeft verstrekt, alsmede de datum van verstrekking, de geldigheidsduur en de territoriale geldigheid van het document.

Tevens wordt voorgesteld van iedereen die een reisdocument aanvraagt, twee extra vingerafdrukken af te nemen die worden opgeslagen in de reisdocumentenadministratie, naast de twee vingerafdrukken die reeds in het reisdocument en in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen (onderdeel b). De reden daarvoor is toegelicht in paragraaf 3.3.2. De op te nemen vingerafdrukken zullen bij algemene maatregel van rijksbestuur worden aangewezen.

In verband met de gegevensuitwisseling met de gemeentelijke basisadministratie in Nederland of een bevolkingsadministratie in de Nederlandse Antillen of Aruba, is het van belang in de reisdocumentenadministratie ook het administratienummer op te nemen waarmee de betrokken persoon voorkomt in een van de bedoelde bevolkingsadministraties (onderdeel c). De opneming van dit gegeven is overigens niet nieuw ten opzichte van de huidige reisdocumentenadministraties.

In de reisdocumentenadministratie zullen voorts bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te wijzen administratieve gegevens worden opgenomen, die in de aanvraag moeten worden vermeld (onderdeel d). Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het in de administratie opnemen van het feit dat de opneming van de vingerafdrukken of de handtekening achterwege is gebleven, alsmede de redenen daarvoor. Dit is onder meer noodzakelijk voor de vervaardiging van het reisdocument, waaruit moet

blijken dat er geen vingerafdrukken in de chip zijn opgenomen of de houder niet in staat is tot het zetten van een handtekening. Deze gegevens moeten bij een nieuwe aanvraag voor een reisdocument traceerbaar zijn in de reisdocumentenadministratie om na te kunnen gaan of de redenen nog steeds aanwezig zijn.

Voorts zullen in de administratie gegevens met betrekking tot de status van het reisdocument worden bijgehouden (onderdeel e). In paragraaf 3.3.3 is op dit onderwerp al ingegaan.

Tenslotte worden er in de reisdocumentenadministratie administratieve gegevens opgenomen, die noodzakelijk zijn voor de gegevensverwerking in deze administratie (onderdeel f). Het gaat dan bijvoorbeeld om systeemdata en coderingen betreffende de instellingen en personen die gegevens hebben aangeleverd dan wel aan wie gegevens zijn verstrekt. Deze gegevens zijn noodzakelijk om de gegevensverwerking in de reisdocumentenadministratie op een logische wijze te laten plaatsvinden, mededeling te kunnen doen aan een geregistreerde persoon aan wie over hem gegevens uit de administratie zijn verstrekt indien deze daarom ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens verzoekt en desgewenst geaggregeerde managementinformatie te kunnen genereren.

Het derde lid
In het voorgestelde derde lid wordt bepaald wie gehouden zijn tot het aanleveren van gegevens in de reisdocumentenadministratie. Verantwoordelijk voor deze aanlevering zijn de instellingen en personen die in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak de beschikking krijgen over deze gegevens. Dit betreft in de eerste plaats de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet. Daartoe behoren de burgemeesters van de gemeenten in Nederland, de minister van Buitenlandse Zaken en de hoofden van de door hem aangewezen consulaire posten in het buitenland, de Gouverneur en de door hem aangewezen gezaghebbers in de Nederlandse Antillen, de Gouverneur van Aruba en de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee. Zij kunnen gegevens aanleveren met betrekking tot aangevraagde, uitgereikte, ingehouden, ingeleverde, vervallen, vermiste of definitief aan het verkeer onttrokken reisdocumenten. De autoriteiten die belast zijn met de grensbewaking, de politie en de autoriteiten belast met het toezicht op vreemdelingen kunnen gegevens verstrekken over de door hen ingehouden reisdocumenten. Ook andere instellingen en personen, die bij de uitoefening van hun publiekrechtelijke taak de beschikking krijgen over gegevens die van belang zijn voor de bijhouding van de reisdocumentenadministratie, zullen kunnen worden verplicht daarvan mededeling te doen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de autoriteiten die bevoegd zijn tot inbeslagneming van reisdocumenten.

De hier bedoelde autoriteiten zullen worden aangewezen bij algemene maatregel van rijksbestuur. Over de vraag welke autoriteiten het betreft zal tijdig overleg gevoerd worden met de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

Het vierde lid
Een aantal onderwerpen dat betrekking heeft op de gegevensverwerking in de reisdocumentenadministratie wordt ingevolge het voorgestelde vierde lid nader geregeld bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur.

Op grond van onderdeel a zal een nadere invulling plaatsvinden van de gegevens die op basis van het tweede lid van dit artikel in de reisdocumentenadministratie kunnen worden opgenomen. In de toelichting

bij het tweede lid is reeds uiteengezet welke gegevens dit kunnen zijn. Tevens zal worden geregeld in welke gevallen en op welke wijze de gegevens dienen te worden verwijderd en vernietigd. Hierbij zal niet alleen aandacht worden besteed aan bijvoorbeeld de maximale bewaartermijn van de gegevens, maar ook aan de verwijdering van onjuiste gegevens die, bijvoorbeeld als gevolg van identiteitsfraude, in de reisdocumentenadministratie zijn terechtgekomen.

Onderdeel b heeft in de eerste plaats betrekking op het stellen van nadere regels met betrekking tot de vraag welke autoriteiten, instellingen of personen verantwoordelijk zijn voor de bijhouding van de gegevens in de reisdocumentenadministratie. Daarbij kan gedacht worden aan de autoriteiten die aanvragen voor reisdocumenten in behandeling nemen en de aanvraaggegevens opnemen in de reisdocumentenadministratie, autoriteiten, verantwoordelijk voor de verstrekking van gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of de bevolkingsadministraties in de Nederlandse Antillen en Aruba, die statuswijzigingen van een persoon moeten doorgeven waardoor het reisdocument van rechtswege vervalt (bijvoorbeeld verlies van het Nederlanderschap) of aan politieambtenaren die een proces-verbaal van vermissing van een reisdocument hebben opgemaakt. Ook op dit punt zal tijdig overleg met de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba worden gevoerd over de aan te wijzen personen en instellingen.
Ook over de vraag welke gegevens door de bovengenoemde autoriteiten moeten worden verstrekt, zullen nadere regels worden gesteld.
Voorts worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de mededeling van gegevens, bedoeld in het derde lid, die van belang zijn voor de bijhouding van de reisdocumentenadministratie, kan worden gedaan. Daarbij zijn verschillende opties denkbaar, waarbij de keuze zal afhangen van de technische mogelijkheden van de betrokken autoriteiten om de gegevens langs geautomatiseerde weg aan te bieden. Naast het doen van mededelingen op papier zullen de betrokken autoriteiten de gegevens immers ook elektronisch kunnen aanleveren.
De nadere regels, bedoeld in het vierde lid, zullen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur worden gesteld

Het vijfde lid
Ingevolge het vijfde lid treft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maatregelen met betrekking tot het beheer van de reisdocumentenadministratie en de beveiliging van de daarin opgenomen gegevens. In paragraaf 3.4 is daarover al het nodige gezegd. De beveiliging van de gegevens tegen onbevoegde kennisneming door derden zal aan hoge eisen moeten voldoen, die vanzelfsprekend niet alleen gelden voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke voor de centrale reisdocumentenadministratie, maar ook voor eventueel door hem in te schakelen bewerkers.

Het zesde lid
De aanvraaggegevens van een reisdocument worden door de tot uitreiking bevoegde autoriteiten bewaard totdat het document daadwerkelijk is uitgereikt dan wel definitief vaststaat dat het niet zal worden uitgereikt, bijvoorbeeld op een van de gronden genoemd in artikel 42, derde lid. In het (uitzonderlijke) geval dat bijvoorbeeld bij de productie van het reisdocument een fout is gemaakt, behoeft de aanvrager niet opnieuw het aanvraagproces te doorlopen maar zal van de nog opgeslagen gegevens gebruik kunnen worden gemaakt. Na uitreiking van het reisdocument dan wel nadat definitief vaststaat dat het niet zal worden uitgereikt, zullen de in het kader van die aanvraag verstrekte en opgeslagen gegevens, inclusief de vier vingerafdrukken, worden vernietigd omdat de opslag van dergelijke gegevens bij de uitgevende instanties gezien het bestaan van

de centrale reisdocumentenadministratie, geen functie meer heeft. Om te voorkomen dat er bij de uitgevende instanties verschillende regels gelden omtrent de bewaring van, het verlenen van toegang tot, alsmede de verwijdering en vernietiging van deze aanvraaggegevens, wordt voorgesteld bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels ter zake te stellen.
Bij de geschriften of bescheiden die de tot uitreiking bevoegde autoriteiten bij de uitvoering van de Paspoortwet gebruiken of hebben gebruikt, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overgelegde verklaringen van toestemming bij het aanvragen van een reisdocument voor een handelingsonbekwame en verklaringen van vermissing. Deze gegevens zullen in ieder geval gedurende dezelfde periode dienen te worden opgeslagen als de gegevens die over het reisdocument zijn opgenomen in de centrale reisdocumentenadministratie. Nadere regels omtrent de opslag van deze gegevens zullen worden vastgesteld in het licht van de mogelijkheden om deze gegevens in de toekomst in de centrale reisdocumentenadministratie op te slaan.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 4b

Het eerste lid
In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de doelstelling van de centrale reisdocumentenadministratie. Deze wordt in het voorgestelde nieuwe artikel 4b, eerste lid, in het leven geroepen. In de wetstekst is de voor een gerechtvaardigde gegevensverwerking noodzakelijke doelbinding tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat het verstrekken van de gegevens aan de daartoe ingevolge de Paspoortwet bevoegde autoriteiten, instellingen en personen geschiedt met het oog op een goede uitvoering van de deze wet voor zover zij die gegevens nodig hebben voor die uitvoering.

Het gaat daarbij in de eerste plaats om het bevragen van de reisdocumentenadministratie ten behoeve van het primaire proces, zijnde het aanvragen en uitgeven van reisdocumenten. De reisdocumentenadministratie geeft de uitgevende instanties de mogelijkheid om alle document- en aanvraaggegevens van de persoon die een document aanvraagt, op te vragen. Dit is een bestendiging van de bestaande praktijk. Uitgevende instanties hebben die gegevens nodig voor de verificatie van de identiteit van de aanvrager van een nieuw reisdocument. Bij de bevraging zoekt de uitgevende instantie op aanvraagnummer, of op documentnummer of op een of meer persoonsidentificerende gegevens. Welke persoonsidentificerende gegevens kunnen worden gebruikt voor een bevraging moet flexibel zijn in te stellen. Vooralsnog wordt uitgegaan van het A-nummer of het sofinummer of de combinatie geslachtsnaam, voornamen en geboortedatum als persoonsidentificerende gegevens. Hierbij moet het mogelijk zijn in beperkte mate zogenaamde «wildcards» te gebruiken, bijvoorbeeld het alleen invoeren van de eerste voornaam of een deel van de datum. De minister zal op grond van het voorgestelde zesde lid van dit artikel nadere regels stellen welke delen minimaal aanwezig moeten zijn.

Bij deze zoekactie op genoemde identificerende gegevens kunnen ook aanvullende zoekkenmerken worden meegegeven, waaronder bijvoorbeeld de foto en de vingerafdrukken. Van reisdocumenten en van de bijbehorende aanvragen die aan de meegegeven criteria voldoen, kunnen alle geregistreerde gegevens worden ingezien met uitzondering van de vingerafdrukken die niet zullen worden getoond. Het doel van het inzien van geregistreerde gegevens is, zoals gezegd, het verifiëren van de identiteit van de aanvrager. Aangezien de verificatie van de identiteit aan de hand

van vingerafdrukken alleen kan geschieden aan de hand van dactyloscopisch onderzoek en de uitgevende instanties daarvoor niet over de juiste middelen en deskundigheid beschikken, draagt het laten zien van de vingerafdrukken niet bij aan de verificatie en zou daarmee zijn doel voorbij schieten.
De mogelijkheid om geregistreerde gegevens in te zien kan tevens worden gebruikt door een medewerker bij een uitgevende instantie indien degene over wie gegevens zijn opgeslagen zijn gegevens in de reisdocumentenadministratie wil inzien.

Indien een document- of aanvraagnummer wordt meegegeven bij de bevraging, wordt alleen de desbetreffende aanvraag of document getoond, mits ook de overige meegegeven zoekkenmerken matchen. Indien geen documentnummer of aanvraagnummer wordt meegegeven, worden de documenten en aanvragen die aan de meegegeven identificatie en zoekkenmerken voldoen, getoond. Er wordt een maximum gesteld aan het aantal hits dat een zoekvraag mag opleveren. Wordt dat maximum overschreden dan wordt een foutcode teruggegeven.
Indien in het bericht voldoende gegevens beschikbaar zijn, wordt in dezelfde zoekvraag direct gecontroleerd of de persoon voorkomt op de signaleringslijst, die onderdeel uitmaakt van het Register paspoortsignaleringen (RPS).

Daarnaast kunnen ook op ad hoc basis bevragingen of periodieke gegevensverstrekkingen plaatsvinden. Dat kunnen eenmalige of periodieke selecties zijn, maar het kan bijvoorbeeld ook wijzigingen in gegevens (nieuwe registraties en statuswijzigingen) betreffen. Voorbeelden van deze vorm van gegevensverstrekkingen zijn:
– selectie van burgers in een gemeente waarvan het reisdocument binnen 3 maanden gaat verlopen;
– het aantal meervoudige vermissingen van reisdocumenten door een persoon in een bepaalde periode;
– het versturen van transportgegevens met collo-informatie naar uitgevende instanties.

Bij verstrekking van gegevens als hier bedoeld valt voorts te denken aan de politieambtenaren, die een proces-verbaal van vermissing van een reisdocument dienen op te maken. Deze autoriteiten hebben er met name belang bij te weten of een persoon meerdere malen zijn reisdocument als vermist heeft opgegeven, dan wel een van rechtswege vervallen reisdocument niet heeft ingeleverd. Indien een persoon meerdere keren zijn document als vermist heeft opgegeven, kan besloten worden een onderzoek in te stellen naar mogelijke identiteitsfraude.

De reisdocumentenadministratie kan tevens worden geraadpleegd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en Aruba om te kunnen beoordelen of een aanvrager in aanmerking komt voor vermelding in het Register paspoortsignaleringen, bedoeld in artikel 25 van de Paspoortwet.

Tenslotte behelst deze bepaling ook de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om onderzoek te verrichten naar mogelijke dubbele aanvragen voor een reisdocument als bedoeld in artikel 41a van het onderhavige voorstel.

In het algemeen zal de zoekingang voor deze bevragingen dezelfde zijn als die nodig is voor de uitvoering van de taken van de instanties die verantwoordelijk zijn voor het aanvragen en uitreiken van reisdocumenten. Aan de hand van welke identificerende gegevens de reisdocumentenadministratie precies kan worden bevraagd en welke gegevens vervolgens ter

beschikking worden gesteld, wordt nader bepaald bij of krachtens de algemene maatregel van rijksbestuur, bedoeld in het voorgestelde zesde lid van dit artikel.

Het tweede lid
Op basis van dit artikellid kunnen naast de verstrekking van gegevens in het kader van de uitvoering van de Paspoortwet, tevens gegevens uit de reisdocumentenadministratie beschikbaar worden gesteld met het oog op het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten, de identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen, de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het verrichten van onderzoek in het kader van de staatsveiligheid. Op de achtergrond van deze gegevensverstrekkingen is in het algemeen deel van deze toelichting reeds ingegaan.

Het derde lid
Naast het verstrekken van gegevens aan instellingen en personen die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet, kan de reisdocumentenadministratie ook worden bevraagd door bij algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen andere overheidsorganen en derden.

In het voorgestelde onderdeel a wordt de verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministratie toegestaan aan organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht in het Koninkrijk zijn ingesteld en andere personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed, voor zover verstrekking van die gegevens noodzakelijk is voor de vervulling van hun taak.
Welke instanties en personen op grond van het voorgestelde onderdeel a in concreto in aanmerking zullen kunnen komen voor verstrekking van gegevens, valt af te leiden uit de in het tweede lid genoemde doeleinden waarvoor verstrekking kan plaatsvinden.
De bevraging door overheidsorganen als bedoeld in dit onderdeel zal betrekking hebben op de verificatie van gegevens in de reisdocumentenadministratie. Aan de hand van één of meer bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen zoekingangen, kunnen, eveneens bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen gegevens worden verstrekt.

Daarnaast kan op basis van onderdeel b van dit artikellid verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministratie ook worden toegestaan aan instellingen en personen die met het oog op de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht daarbij een gerechtvaardigd belang hebben. Het gaat hier om een verstrekking van gegevens aan een categorie gebruikers die reeds op grond van de bestaande wettelijke regeling in de Paspoortwet met betrekking tot het Basisregister Reisdocumenten is voorzien. Als gevolg van de opzet van de centrale reisdocumentenadministratie als «positief» register (waarin meer statussen van reisdocumenten zijn opgenomen dan alleen gestolen, vermist of van rechtswege vervallen) zal op betrouwbaardere wijze dan in het Basisregister Reisdocumenten kunnen worden vastgesteld of een reisdocument in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen.
Het gerechtvaardigd belang bij de verstrekking van gegevens vloeit in dit geval voort uit het uitvoeren van wettelijke identificatieplichten, Dit betekent dat de gegevensverstrekking zowel kan geschieden aan overheidsorganen als aan instellingen en personen buiten de overheid. In het laatste geval kan worden gedacht aan onder andere banken, andere financiële instellingen en personen die ter uitvoering van bijzondere wetten van de landen van het Koninkrijk (zoals in Nederland: de Wet op de identificatieplicht en de Wet identificatie bij dienstverlening), de identiteit van personen moeten verifiëren aan de hand van een door betrokkene overgelegd reisdocument.

In het vijfde lid wordt nader ingegaan op de bevraging van de reisdocumentenadministratie voor dit doel.

Het vierde lid
Ten aanzien van de in de reisdocumentenadministratie opgenomen biometrische gegevens kent het voorstel een afzonderlijke regeling in het voorgestelde vierde lid van artikel 4b. In het artikel is geregeld dat de verstrekking van dergelijke gegevens in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, onder a en c, (het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten, dan wel de opsporing en vervolging van strafbare feiten), dient te geschieden aan de officier van justitie. Daarnaast is de verstrekking beperkt, doordat de gegevens moeten worden gevraagd ten behoeve van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in het kader van de toepassing van het strafrecht, dan wel in het belang van het onderzoek in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (zoals in Nederland omschreven in artikel 67, eerste en tweede lid, Wetboek van Strafvordering of daarmee overeenkomende bepalingen in het wetboek van strafvordering van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba. De reden van deze beperking is uitgebreid besproken in paragraaf 3.5.

Indien de identiteit van een verdachte of veroordeelde in het kader van de toepassing van het strafrecht niet kan worden vastgesteld aan de hand van een gekwalificeerd identiteitsdocument en er ook geen andere gegevensbronnen zijn om de identiteit van betrokkene vast te stellen, stuurt de officier van justitie een foto, de vingerafdrukken en het gegeven of het om een persoon van het mannelijk of vrouwelijk geslacht gaat aan de beheerder van de centrale reisdocumentenadministratie. Deze gegevens worden op dezelfde wijze als ten behoeve van het onderzoek als bedoeld in artikel 41a van dit voorstel «aangelegd» tegen de gegevens in de reisdocumentenadministratie. Het resultaat wordt vervolgens aan de officier van justitie overgelegd. Een dergelijk onderzoek kan meerdere «hits» opleveren, omdat geautomatiseerde vergelijking van deze gegevens niet altijd één identiteit oplevert. Het onderzoek kan ook geen «hits» opleveren omdat betrokkene niet in de reisdocumentenadministratie voorkomt. Zijn er wel «hits» dan zal de officier van justitie nader onderzoek moeten (laten) verrichten om te bepalen of, en zo ja, welke identiteit bij de betrokken persoon hoort.
Identificerende kenmerken die aan de officier van justitie zijn overgelegd maar naar aanleiding van het onderzoek niet bij de betrokken persoon blijken te horen, worden terstond na beëindiging van het onderzoek vernietigd.

Het vijfde lid
In het voorgestelde vijfde lid is de regeling opgenomen met betrekking tot de verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministratie aan de in het derde lid, onder b, bedoelde instellingen en personen die met het oog op de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht een gerechtvaardigd belang hebben bij deze verstrekking. Zoals in de toelichting bij het derde lid reeds is opgemerkt, zal als gevolg van de opzet van de centrale reisdocumentenadministratie als «positief» register (waarin meer statussen van reisdocumenten zijn opgenomen dan alleen gestolen, vermist of van rechtswege vervallen) op betrouwbaardere wijze dan thans in het Basisregister Reisdocumenten kunnen worden vastgesteld of een reisdocument in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen.

De verstrekking van gegevens beperkt zich in dit geval uitsluitend tot de mededeling of een door de instelling of persoon opgegeven documentnummer in de reisdocumentenadministratie voorkomt en, bij een bevestigend antwoord, of het desbetreffende reisdocument gezien de status

waarmee het in de reisdocumentenadministratie is geregistreerd (gestolen, vermist, van rechtswege vervallen, vernietigd etc.) in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen. Daardoor weet de verifiërende instelling of persoon dat het ter identificatie aangeboden reisdocument niet op voorhand kan worden vertrouwd als bewijs van de identiteit van degene die het document aanbiedt.

Het zesde lid
Ingevolge het zesde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels gesteld met betrekking tot een drietal onderwerpen.

In de eerste plaats zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop een verzoek tot verstrekking van gegevens kan worden ingediend (onderdeel a). Een en ander is afhankelijk van de technische mogelijkheden van de betrokken autoriteit, instelling of persoon. Het voornemen is dit te regelen bij een op de algemene maatregel van rijksbestuur gebaseerde ministeriële regeling.

Voorts zal ingevolge onderdeel b van het zesde lid nader geregeld worden welke gegevens zullen worden verstrekt aan de op basis van het eerste en het derde lid onder a en het vierde lid aangewezen autoriteiten, instellingen en personen en onder welke voorwaarden die verstrekking dient plaats te vinden.
In dit kader zal onder andere geregeld worden dat het gebruik van biometrische gegevens (vingerafdruk of gezichtsopname) als zoekingang in beginsel niet mogelijk is, behalve in de specifieke gevallen die hiervoor zijn beschreven in hoofdstuk 7 naar aanleiding van het advies van het Cbp.
De verstrekking van een gegeven uit de centrale reisdocumentenadministratie zal daarmee altijd zijn terug te voeren op een uitdrukkelijke bepaling in de wet of in de tot stand te brengen algemene maatregel van rijksbestuur dan wel een daarop gebaseerde ministeriële regeling.

Tenslotte zullen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop de verstrekking van gegevens, bedoeld in het eerste en derde lid, kan plaatsvinden (onderdeel c). Evenals hiervoor met betrekking tot de wijze van indiening van een verzoek tot verstrekking van gegevens in onderdeel a is opgemerkt, zijn verschillende opties denkbaar, afhankelijk van de technische mogelijkheden van de betrokken instelling of persoon.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 7, eerste lid, van de Paspoortwet bepaalt dat de kosten die een gemeente dan wel een eilandgebied van de Nederlandse Antillen of Aruba verschuldigd is en de door de aanvragers verschuldigde bedragen voor de aanlevering van blanco reisdocumenten worden vastgesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur. Ingevolge artikel 7, derde lid, van de Paspoortwet kan voorts bij algemene maatregel van rijksbestuur met betrekking tot een in Nederland aangevraagd reisdocument worden bepaald dat de door de burger bij de aanvraag aan het rijk dan wel aan de gemeente verschuldigde rechten of leges een in die algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen bedrag niet te boven gaan. Een en ander is neergelegd in het Besluit paspoortgelden. De bedragen die in dit Besluit zijn opgenomen, worden gemiddeld eenmaal per jaar herzien. Gezien de lengte van de procedure waarbij een algemene maatregel van rijksbestuur wordt gewijzigd, kunnen de bedragen meestal pas kort voor de inwerkingtreding van het gewijzigde Besluit worden bekendgemaakt. Dit levert voor de instanties die reisdocumenten uitgeven het probleem op dat zij bij de voorberei-

ding van hun begroting en de vaststelling van de legesverordeningen niet kunnen anticiperen op de nieuwe tarieven.

Om voornoemde redenen wordt voorgesteld aan artikel 7 een vierde lid toe te voegen, waarin de mogelijkheid wordt geopend de bedragen die op basis van artikel 7, eerste en derde lid, van de Paspoortwet bij algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld, volgens een bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen systematiek, bij ministeriële regeling te indexeren en bekend te maken. Op basis van bij die algemene maatregel van bestuur vast te stellen criteria kan de indexering verschillend zijn voor de onderscheidene delen van het Koninkrijk. Hiermee wordt een aanzienlijke tijdwinst geboekt en kan het hoofd worden geboden aan de hierboven geschetste problematiek.

Artikel I, onderdeel G

In plaats van bij ministeriële regeling zal in het vervolg bij algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld aan wie en onder welke voorwaarden reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel g, van de Paspoortwet, kunnen worden verstrekt.

Artikel I, onderdeel H

De in dit onderdeel opgenomen wijziging van artikel 26 van de Paspoortwet hangt, net als de wijziging van artikel 40, in de eerste plaats samen met de introductie voor Nederland van de mogelijkheid van plaatsonafhankelijke aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Op basis van het voorgestelde nieuwe artikel 26, eerste lid, onder a, van de Paspoortwet zal een aanvraag voor nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen in het vervolg door de burgemeester van iedere willekeurige gemeente in Nederland in behandeling genomen kunnen worden, mits de aanvrager is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens van een Nederlandse gemeente. Hetzelfde geldt ingevolge artikel 26, vierde lid, ook voor de aanvragen van de Nederlandse identiteitskaarten, die in Nederland worden ingediend.

Behalve in Nederland blijkt ook bij personen die in het buitenland woonachtig zijn, de behoefte te bestaan om plaatsonafhankelijk een aanvraag voor een reisdocument te kunnen indienen. Dit heeft geleid tot een tweetal aanpassingen in artikel 26.

In de eerste plaats wordt de reeds bestaande mogelijkheid voor personen die niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staan ingeschreven om in een door Onze Minister daartoe aangewezen gemeente een aanvraag voor een reisdocument in te dienen (thans gebaseerd op artikel 26, eerste lid, onder d), van een andere juridische basis voorzien. In het voorgestelde nieuwe artikel 26, eerste lid, onder a wordt de burgemeester van een bij algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen gemeente bevoegd verklaard om dergelijke aanvragen in ontvangst te nemen. Deze wijziging hangt samen met het voornemen om het aantal gemeenten in Nederland waar aanvragen kunnen worden ingediend door personen die in het buitenland woonachtig zijn of om andere redenen niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie zijn ingeschreven, uit te breiden.

Daarnaast wordt in de voorgestelde wijziging van artikel 26, vierde lid, de beperking opgeheven dat een Nederlandse identiteitskaart in het buitenland alleen kan worden aangevraagd bij het hoofd van een consulaire post indien de aanvrager woonachtig is in diens ressort of in het ressort van een onder zijn verantwoordelijkheid staande consulaire post. Dit

houdt in dat bijvoorbeeld een Nederlander die in Duitsland vlak bij de Zwitserse grens woont voor de aanvraag van zijn Nederlandse identiteitskaart zich niet hoeft te begeven naar een verafgelegen Nederlands consulaire vertegenwoordiging in Duitsland, maar de aanvraag ook kan indienen bij de veel dichterbij gelegen consulaire vertegenwoordiging in het Zwitserse Bazel. De mogelijkheid om in het buitenland plaatsonafhankelijk een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen is overigens wel beperkt tot de consulaire buitenlandse posten die gelegen zijn binnen het gebied waarvoor de Nederlandse identiteitskaart gebruikt kan worden als reisdocument.

Artikel I, onderdeel I

De voorgestelde aanpassing van artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet houdt verband met het opnemen van de gezichtsopname en een aantal vingerafdrukken van de houder in een chip in zijn reisdocument. Het afnemen van deze biometrische gegevens, in het bijzonder de vingerafdrukken, vereist dat betrokkene in beginsel altijd in persoon dient te verschijnen bij de autoriteit die de aanvraag in behandeling neemt. Gezien de gewenste betrouwbaarheid en technische kwaliteit van de in het reisdocument op te nemen gegevens, zijn de mogelijkheden om van deze persoonlijke verschijningsplicht af te zien derhalve zeer beperkt geworden. Tegen die achtergrond wordt voorgesteld dat alleen op grond van bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgestelde zwaarwegende redenen, zoals invaliditeit of bedlegerigheid in verband met een ernstige ziekte, kan worden afgezien van het verschijnen in persoon. Voorts zullen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld over de wijze waarop in die gevallen de gezichtsopname, de vingerafdrukken of de handtekening van de aanvrager kunnen worden verkregen. Deze regels zullen in voorkomende gevallen worden vastgesteld na overleg met (vertegenwoordigers) van de betrokken autoriteiten.

Artikel I, onderdelen J en K

Op basis van het gewijzigde artikel 30, eerste lid, van de Paspoortwet wordt in het vervolg bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld wie en onder welke voorwaarden houder kan blijven van een geldig Nederlands reisdocument naast het aangevraagde reisdocument. Ingevolge het gewijzigde artikel 31, derde lid, van de Paspoortwet zal het stellen van nadere regels omtrent de af te leggen verklaring van vermissing van een reisdocument bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur geschieden. In de algemene maatregel van rijksbestuur zullen een aantal kaderstellende voorschriften worden opgenomen, waaraan de met de uitvoering van de Paspoortwet belaste autoriteiten zich dienen te houden met betrekking tot de af te leggen verklaring van vermissing. Met de opneming van deze voorschriften in een algemene maatregel van rijksbestuur wordt beoogd, in het belang van de bestrijding van fraude en misbruik van reisdocumenten, de toepassing daarvan door alle uitgevende instanties in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba en in het buitenland te waarborgen. Bij ministeriële regeling zullen aanvullende voorschriften kunnen worden uitgevaardigd (onder andere met betrekking tot de exacte inhoud van het formulier van vermissing), waarbij kan worden ingespeeld op relevante ontwikkelingen op dit terrein.

Artikel I, onderdeel L

Een aantal van de voorgestelde wijzigingen in artikel 40 van de Paspoortwet hangt, net als de wijzigingen in artikel 26 (zie onderdeel H) samen met de introductie van de mogelijkheid van plaatsonafhankelijke uitgifte van reisdocumenten, zowel in Nederland als in het buitenland. De aangepaste

bepalingen in artikel 40, eerste lid, onder a respectievelijk zevende lid, zijn gelijkluidend aan die in artikel 26, eerste lid, onder a respectievelijk vierde lid. Voor een nadere toelichting op deze wijziging wordt dan ook verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 26 van de Paspoortwet. Teneinde ook het plaatsonafhankelijk verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen of reisdocumenten voor vreemdelingen in het buitenland te vereenvoudigen, wordt tevens voorgesteld de in artikel 40, eerste lid, onder c bestaande beperking op te heffen. Dit betekent dat de bevoegdheid tot verstrekking niet langer uitsluitend berust bij het hoofd van de daartoe aangewezen consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort of in het ressort van een onder zijn verantwoordelijkheid staande consulaire post bevinden, maar het hoofd van iedere daartoe aangewezen consulaire post tot verstrekking van deze reisdocumenten bevoegd is.

Artikel I, onderdeel M

In het eerste lid van het nieuw voorgestelde artikel 41a van dit voorstel van rijkswet wordt bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alvorens een reisdocument wordt uitgereikt, een onderzoek laat doen naar de ingediende aanvraag met het oog op het voorkómen van identiteitsfraude. Bij het onderzoek worden in eerste instantie een aantal bij de aanvraag opgenomen gegevens, te weten de gezichtsopname, de vingerafdrukken en de aanduiding van het geslacht van de aanvrager, automatisch vergeleken met de in de reisdocumentenadministratie beschikbare gegevens. Indien het vermoeden ontstaat dat er sprake is van een situatie, waarin de aanvrager meer reisdocumenten dan ingevolge de Paspoortwet is toegestaan heeft aangevraagd onder zijn eigen naam, dan wel bij de aanvraag gebruik heeft gemaakt van persoonsgegevens van een andere of van een niet-bestaande persoon, zal het bovenbedoelde nadere onderzoek worden verricht. Het vervolgonderzoek op basis waarvan met de nodige zekerheid moet worden beslist of uitreiking van een reisdocument op grond van een van de hierboven genoemde gronden achterwege dient te blijven, geschiedt handmatig door middel van dactyloscopisch onderzoek naar de vingerafdrukken en het gezicht van de mogelijke dubbelgangers en naar andere gegevens uit de reisdocumentenadministratie en eventueel andere administraties, zoals de GBA of een bevolkingsadministratie in de Nederlandse Antillen of Aruba.

In het tweede lid van artikel 41a wordt voorgesteld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van het onderzoek de tot uitreiking bevoegde autoriteit mededeelt of het reisdocument mag worden uitgereikt. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, waarbij een onterechte aanvraag is ingediend, zal daarvan aangifte worden gedaan.

In het voorgestelde derde lid van artikel 41a wordt geregeld dat bij algemene maatregel van rijksbestuur kan worden bepaald dat deze controleprocedure niet van toepassing is op bepaalde documenten. Hierbij moet vooral worden gedacht aan nooddocumenten, die niet centraal worden vervaardigd.

Artikel I, onderdeel N

In de eerste plaats wordt voorgesteld aan artikel 42, tweede lid, van de Paspoortwet een onderdeel a toe te voegen op basis waarvan de termijn van twee respectievelijk vier weken voor de uitreiking van het verstrekte reisdocument begint te lopen vanaf het moment dat de mededeling van de minister dat tot uitreiking mag worden overgegaan, bedoeld in artikel 41a, tweede lid, is ontvangen. Daarmee wordt voorkomen dat ten

onrechte een reisdocument wordt uitgereikt. Aangezien iedere 24 uur alle aanvragen die gedurende die periode zijn ontvangen uit hoofde van artikel 41a zullen worden onderzocht en er van uitgaande dat de meeste aanvragen geen aanleiding zullen geven tot nader onderzoek, zal de uitreiking van het aangevraagde reisdocument in de regel binnen de bovengenoemde termijnen kunnen geschieden. Indien een aanvraag aanleiding geeft tot dactyloscopisch onderzoek, waaruit naar voren komt dat het niet om een frauduleuze aanvraag gaat, zal naar verwachting ook in dat geval de termijn van twee respectievelijk vier weken aangehouden kunnen worden.
In het nieuwe onderdeel b van artikel 42, tweede lid, wordt geregeld dat de reisdocumenten die ingevolge artikel 41a, derde lid, niet aan het bovenbedoelde onderzoek worden onderworpen, de gewone termijnen voor uitreiking beginnen te lopen vanaf het moment van de verstrekking.

Voorgesteld wordt in het derde lid van artikel 42 een nieuw onderdeel c in te voegen, inhoudende dat niet tot uitreiking van het aangevraagde reisdocument wordt overgegaan indien de tot uitreiking bevoegde autoriteit geen mededeling uit hoofde van artikel 41a, tweede lid, heeft ontvangen dat tot uitreiking kan worden overgegaan. Daartegen staat beroep open op de rechter overeenkomstig de in de drie landen van het Koninkrijk geldende bepalingen.

De toevoeging van een nieuw onderdeel e in artikel 42, derde lid, van de Paspoortwet beoogt te voorkomen dat een reisdocument dat technisch niet in orde is, kan worden uitgereikt. Bij de invoering van biometrische gegevens, die in een chip in het reisdocument worden opgeslagen, krijgt dit aspect een zwaardere betekenis dan voorheen. De huidige regeling omtrent het niet uitreiken van reisdocumenten acht de regering in dit opzicht onvoldoende. In het nieuwe onderdeel e wordt geregeld dat uitreiking van het reisdocument ook achterwege blijft in situaties die ingevolge artikel 54, eerste lid, onder b, c, d of e, van de Paspoortwet dienen te leiden tot inhouding van een reeds uitgereikt reisdocument. Het gaat dan om gevallen waarin het reisdocument zodanig is beschadigd dat daarin opgenomen beveiligingskenmerken zijn aangetast, gegevens niet meer leesbaar zijn of een deel ervan ontbreekt, in of aan het document wijzigingen zijn aangebracht of aantekeningen zijn gesteld door een onbevoegde, de gezichtsopname van de houder niet langer voldoende gelijkenis vertoont of blijkt dat in het document abusievelijk verkeerde gegevens zijn vermeld dan wel anderszins fouten zijn gemaakt bij de vervaardiging van het reisdocument.

Tevens wordt in artikel 42 van de Paspoortwet een nieuw vierde lid opgenomen, dat voor de persoonlijke verschijningsplicht van de houder bij de uitreiking van zijn reisdocument de tegenhanger vormt van de aangepaste regeling ter zake van de persoonlijke verschijningsplicht van de aanvrager in artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet. Ook bij de uitreiking dient in beginsel te gelden dat betrokkene persoonlijk verschijnt bij de bevoegde autoriteit. Dat is niet alleen van belang voor de controle op de goede werking van de in de chip opgeslagen biometrische kenmerken van de houder, maar ook voor het verkrijgen van de nodige zekerheid dat het reisdocument aan de rechtmatige houder wordt uitgereikt. Uitzonderingen op deze regel zullen bij algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld.

Artikel I, onderdeel O

Het vierde en vijfde lid van het huidige artikel 47 van de Paspoortwet kunnen vervallen, omdat zij overbodig zijn geworden. De vermelding van de van rechtswege vervallen reisdocumenten worden in de huidige

situatie opgenomen in het Register paspoortsignaleringen met het oog op de mededeling daarvan aan de autoriteiten die bevoegd zijn dergelijke reisdocumenten in te houden (politie/grensbewaking). In het nieuwe systeem zullen de gegevens over van rechtswege vervallen documenten in de centrale reisdocumentenadministratie worden opgenomen en van daaruit aan de genoemde autoriteiten ter beschikking worden gesteld.

Artikel I, onderdeel P

Evenals in artikel 3, tweede en derde lid, van de Paspoortwet wordt in dit onderdeel het woord «foto» vervangen door de in de EU-verordening gebruikte term «gezichtsopname».

Artikel I, onderdeel Q

De wijziging van artikelen 57 van de Paspoortwet houdt in dat in het vervolg bij algemene maatregel van rijksbestuur zal worden vastgesteld in welke gevallen en op welke wijze de tot verstrekking, weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten bevoegde autoriteiten deze documenten definitief aan het verkeer kunnen onttrekken.

Artikel I, onderdeel R

Voorgesteld wordt in artikel 59 van de Paspoortwet te bepalen, dat de regels met betrekking tot de administratieve uitvoering van deze wet en de beveiliging van het reisdocumentenuitgifteproces bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur kunnen worden vastgesteld.
De maatregelen waar in dit kader op wordt gedoeld, zijn thans uitsluitend terug te vinden in een viertal ministeriële regelingen, de zogenaamde paspoortuitvoeringsregelingen. Deze regelingen zijn gemaakt voor de instanties, belast met de uitgifte van reisdocumenten in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, in het buitenland (inclusief het ministerie van Buitenlandse Zaken) en voor de Koninklijke Marechaussee (uitgifte noodpaspoorten aan de grens).
Een aantal van deze maatregelen, met name die gelden voor alle paspoortuitgevende instanties gezamenlijk en die een permanent karakter hebben, zullen bij algemene maatregel van rijksbestuur worden geregeld. Indien het gaat om gedetailleerde voorschriften, waarbij snel op nieuwe ontwikkelingen in de administratie en op het terrein van beveiliging moet kunnen worden ingespeeld, zullen deze in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

Artikel II

Dit artikel houdt rekening met de mogelijkheid dat de invoering van biometrische gegevens in de Nederlandse reisdocumenten op een ander tijdstip plaatsvindt dan de totstandkoming van de centrale reisdocumentenadministratie en de plaatsonafhankelijke aanvraag- en uitgifteprocedures voor reisdocumenten.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten