

Vergaderjaar 2008–2009

31 324 (R1844)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2008

Op donderdag 13 november 2008 is in uw Kamer de eerste termijn gehouden van de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie. In mijn antwoord in eerste termijn heb ik de Kamer toegezegd een aantal vragen schriftelijk te zullen beantwoorden voorafgaand aan de tweede termijn. Met deze brief kom ik deze toezegging na. De antwoorden op de gestelde vragen treft u bij deze brief aan.

Tevens geef ik hierbij antwoord op de vraag die het TK-lid Dibi (Groen-Links) stelde bij de regeling van de werkzaamheden op 18 november 2008. De heer Dibi vroeg aan de minister van Justitie en aan mij een brief over de overeenkomst die op Europees niveau zou bestaan over paspoorten en in het bijzonder over de database voor vingerafdrukken.

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

1. Gegevensverstrekking

Tijdens het debat zijn diverse vragen gesteld over de delegatiebepalingen met betrekking tot de gegevensverstrekking uit de reisdocumentenadministratie. Ik wil daarom nader ingaan op enkele aspecten van de gegevensverstrekking uit de reisdocumentenadministratie in artikel 4b, waarover mogelijk misverstanden bestaan.

a. De doelen van gegevensverstrekking

Uitgangspunt is dat gegevensverstrekking alleen mogelijk is voor de doelen, genoemd in artikel 4b, eerste en tweede lid. Valt de taak van een instantie niet binnen een van de wettelijke doelen, dan is gegevensverstrekking niet toegestaan. De doelen waarvoor gegevens worden verstrekt, kunnen **niet** worden uitgebreid in de lagere regelgeving op grond van de Paspoortwet. Verstrekking buiten de regeling in de Paspoortwet is alleen mogelijk voor zover een andere wet de Paspoortwet opzij zet.

b. Welke instanties komen precies in aanmerking voor gegevensverstrekking, komen ook niet-overheidsinstanties daarvoor in aanmerking?

Welke instanties concreet gegevens verstrekt kunnen krijgen, wordt wat betreft de verstrekking van gegevens voor de uitvoering van de Paspoortwet reeds bepaald in de wet zelf, op grond van artikel 4b, eerste lid. Voor zover het gaat om verstrekking voor de doeleinden, genoemd in artikel 4b, tweede lid, kan dit nader worden bepaald bij algemene maatregel van rijksbestuur. Omdat de verdeling van taken over de verschillende instanties van tijd tot tijd kan wijzigen, is het noodzakelijk de aanwijzing van de instanties op die wijze te regelen. Het wetsvoorstel geeft daarbij de kaders, de algemene maatregel van rijksbestuur kan zich **niet** buiten die kaders bewegen.

Het moet dan gaan om:

- overheidsorganen, die een taak uitoefenen waarvoor gegevens uit de reisdocumentenadministratie noodzakelijk zijn (artikel 4b, derde lid, onder a), of
- instellingen en personen die met het oog op een wettelijke identificatieplicht een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministratie (artikel 4b, derde lid, onder b).

Bij beide categorieën geldt uiteraard nog steeds de voorwaarde dat verstrekking alleen mogelijk is indien de taakuitoefening van de betreffende instellingen en personen valt binnen de hiervoor genoemde doelen. Zowel het doel van de gegevensverstrekking als de kaders voor de aanwijzing van de concrete instanties die recht hebben op gegevensverstrekking vinden derhalve een grondslag in het wetsvoorstel. Er is dus in feite sprake van een dubbel slot op de gegevensverstrekking. Met betrekking tot de gegevensverstrekking aan AIVD en MIVD geldt artikel 17 van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten. Dit artikel voorziet erin dat de wettelijke beperkingen op grond van de Paspoortwet niet van toepassing zijn op die gegevensverstrekking aan deze diensten.

Welke overheidsorganen zoal in aanmerking kunnen komen voor verstrekking van gegevens op grond van het voorgestelde artikel 4b, tweede lid, is vermeld in paragraaf 11 van de nota naar aanleiding van het verslag. Hierbij wil ik er nogmaals op wijzen dat in beginsel alle overheidsorganen die voor de uitoefening van hun taken gegevens nodig hebben uit de reisdocumentenadministratie daarvoor al op basis van de bestaande wetten regelgeving in aanmerking komen.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een zeer beperkte gegevensverstrekking aan instellingen en personen die een belang hebben bij de verkrijging van gegevens in het kader van de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht. Alleen bij die categorie instanties kan het ook gaan om niet-overheidsorganen, voor zover die organen wettelijk verplicht zijn in bepaalde gevallen de identiteit van een betrokkene vast te stellen. Dit kunnen bijvoorbeeld banken en kredietverstrekkers zijn. Door de verstrekking van gegevens te binden aan de voorwaarde dat zij gevraagd moeten worden in het kader van de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht, is ook in dit geval sprake van een dubbel slot. Ik merk hierbij op dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling op dit onderdeel zelfs beperktere mogelijkheden biedt dan de huidige wet. Op grond van het bestaande artikel 4a, zevende lid, kan verstrekking van gegevens als hier bedoeld plaatsvinden aan instellingen en personen die daarbij een gerechtvaardigd belang hebben. De eis dat het moet gaan om de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht wordt op dit moment derhalve niet gesteld.

c. Welke gegevens worden verstrekt uit de reisdocumentenadministratie?

Welke gegevens per overheidsorgaan (derde lid onder a) worden verstrekt, wordt vastgelegd bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur. Bij overheidsorganen wordt door mij getoetst welke gegevens voor de taakuitoefening van het betreffende overheidsorgaan noodzakelijk zijn. Aangezien dit bij elk orgaan anders is, is het onvermijdelijk dat dit wordt gedelegeerd.

Bij instanties die met het oog op de wettelijke identificatieplicht een gerechtvaardigd belang hebben (derde lid onder b), ligt het anders. In die gevallen geeft het wetsvoorstel slechts een zeer beperkte mogelijkheid om gegevens te verstrekken. Het voorgestelde artikel 4b, vijfde lid bepaalt dat de verstrekking dan beperkt wordt tot de mededeling of een reisdocument voorkomt in de reisdocumentenadministratie, en – zo ja – of het document mag voorkomen in het maatschappelijke verkeer. Het wetsvoorstel biedt dus bijvoorbeeld niet de mogelijkheid om in lagere regelgeving de gegevensverstrekking aan banken en financiële instellingen uit te breiden met andere gegevens.

2. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de regels die er gelden voor de foto die in het reisdocument wordt opgenomen en in het bijzonder over de regels met betrekking tot het dragen van een hoofdbedekking op de foto.

De regels die gelden voor de foto staan in de Fotomatrix model 2007 die integraal deel uitmaakt van de Paspoortuitvoeringsregeling. De Fotomatrix is gebaseerd op de ISO-standaard 19794-5, die is voorgeschreven in de EU-Verordening. De ISO-standaard bevat voorbeeld foto's voor het geval personen een hoofdbedekking dragen. Het overgrote deel van de EU-lidstaten staat een hoofdbedekking bij wijze van uitzondering toe.

De Fotomatrix stelt met betrekking tot de weergave van het gezicht op de foto het volgende:

- Het hoofd moet onbedekt zijn;
- Het gezicht moet volledig zichtbaar zijn;
- De ogen moeten volledig zichtbaar zijn.

In de toelichting bij dit onderdeel uit de Fotomatrix staat expliciet aangegeven dat de oren zelf **niet** zichtbaar hoeven te zijn. Het is voldoende dat de ooraanzet bepaald kan worden. Tevens staat in de toelichting: «hoofdbedekking is alleen toegestaan op grond van godsdienstige, levenbeschouwelijke of medische redenen. «Verderop in de Fotomatrix worden de uitzonderingsbepalingen toegelicht (ook met voorbeeldfoto's). Daar wordt

wederom aangegeven dat ook in het geval één van de uitzonderingsbepalingen (godsdienstige, levenbeschouwelijke of medische redenen) van toepassing is, het gezicht en de ogen *volledig* zichtbaar moeten zijn op de foto. Een foto waarop iemand staat met een deels bedekt gezicht voldoet dus niet aan de eisen. Ook niet als iemand zich beroept op een godsdienstige en levensbeschouwelijke grond. Het is mijn stellige overtuiging dat de uitgevende instanties dergelijke foto's ook niet accepteren.

3. De woordvoerder van het CDA stelde een aantal vragen over het nut en de noodzaak van het 1p:1p beginsel en de kosten die het 1p:1p beginsel met zich mee gaan brengen voor gezinnen met kinderen en de leeftijdsgrens waarop de biometrische kenmerken worden opgenomen.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt **niet** de invoering van het zogenaamde 1p:1p beginsel. Het wetsvoorstel laat de huidige praktijk van kinderbijschrijvingen intact. De invoering van het 1p:1p beginsel maakt onderdeel uit van een wijziging van de Verordening¹ waarin naast het 1p:1p beginsel ook de leeftijdsgrens voor het opnemen van vingerafdrukken (zie hieronder) wordt geregeld. Nederland heeft deze wijziging van de Verordening gesteund. De BNC-fiche² daaromtrent is op 20 februari 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden. De standpuntbepaling binnen de EU (Raad) over de invoering van het 1p:1p beginsel heeft al geruime tijd geleden plaatsgevonden. De wijziging van de Verordening is in oktober 2007 ingediend bij het Europees Parlement. Terugkomen op de standpuntbepaling van de EU op dit punt, waarvoor zeer veel steun bestond (overigens ook bij het Europees Parlement) acht ik niet mogelijk. Ik memoreer hierbij dat de besluitvorming over dit onderwerp binnen de EU bij meerderheid plaatsvindt en niet bij unanimititeit.

De Europese Verordening verplicht alle reisdocumenten met een geldigheidsduur van meer dan 1 jaar te voorzien van een chip met daarin de gezichtsopname en de vingerafdrukken. Nederland is dus verplicht om in reisdocumenten van kinderen, hoe klein ook, een gezichtsopname op te nemen. Ik wijs er tenslotte op dat in een aantal landen³ de geldigheidsduur van reisdocumenten van kinderen (aanzienlijk) korter is dan het reisdocument van volwassenen. Een dergelijke praktijk zou in Nederland leiden tot extra (administratieve) lasten en is daarom tot op heden niet overwogen.

Wat betreft de leeftijdsgrens voor het opnemen van de vingerafdrukken het volgende. Bij het Europees Parlement ligt een wijziging van de EU-verordening voor waarin staat dat de vingerafdrukken pas vanaf 6 jaar worden opgenomen. Deze leeftijdsgrens wordt ook gehanteerd in dit wetsvoorstel. In het Europees Parlement is discussie gaande over de leeftijdsgrens. Het Europees Parlement lijkt de leeftijdsgrens hoger te willen leggen, namelijk bij 12 jaar. Ik kan nu niet overzien op welke termijn deze discussie afgerond zal zijn.

In onderstaande tabellen wordt inzichtelijk gemaakt wat de meerkosten kunnen zijn van de invoering van het 1p:1p beginsel.

	In het paspoort van 1 ouder	In het paspoort van 2 ouders
Kosten Kinderbijschrijving	€ 8,50	€ 17,-
Kosten paspoort	€ 48,35	€ 48,35
Verschil	€ 38,85	€ 31,35

¹ EU-Verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.

² TK 2007–2008, 22 112 nr 614.

³ Bijvoorbeeld Luxemburg: 0–4 jaar geldigheidsduur document 2 jaar; Denemarken: 0–2 jaar geldigheidsduur document 2 jaar; Ierland: 0–3 jaar geldigheidsduur document 3 jaar; Letland: onder 5 jaar geldigheidsduur document 1 jaar; Duitsland: 0–12 jaar geldigheidsduur document 6 jaar.

	In het paspoort van 1 ouder	In het paspoort van 2 ouders
Kosten Kinderbijschrijving	€ 8,50	€ 17,-
Kosten Nederlandse identiteitskaart	€40,73	€ 40,43
Verschil	€ 32,23	€ 23,43

	In het paspoort van 1 ouder	In het paspoort van 2 ouders
Kosten sticker	€ 19,82	€ 39,64
Kosten paspoort	€ 48,35	€ 48,35
Verschil	€ 28,53	€ 8,71

	In het paspoort van 1 ouder	In het paspoort van 2 ouders
Kosten sticker	€ 19,82	€ 39,64
Kosten Nederlandse identiteitskaart	€ 40,73	€ 40,73
Verschil	€ 20,91	€ 1,11

Ik memoreer (zie ook de BNC-fiche) dat de financiële consequenties van de eventuele invoering van het 1p:1p beginsel nog, met inachtneming van de regels voor de budgetdiscipline, onderwerp zullen zijn van nader overleg met de collega's van Justitie, Financiën en Jeugd en Gezin. Ik zal de Kamer uiteraard informeren over de uitkomst van dit overleg.

4. Verschillende fracties hebben gevraagd om de geldigheidsduur van de reisdocumenten te verhogen zodat de kosten van de reisdocumenten voor de burger worden verminderd.

De geldigheidsduur van de reisdocumenten is van belang voor de volgende aspecten:

- a. De robuustheid van de echtheidskenmerken tegen vervalsing en misbruik van de documenten;
- b. De duurzaamheid van de materialen gerelateerd aan het gebruik van de documenten;
- c. De acceptatie door derde landen van het document.

Bij reisdocumenten speelt de acceptatie door derde landen een essentiële rol. Het is daarom van belang om ook bij het bepalen van de geldigheidsduur rekening te houden met de internationale dimensie. Er zijn inderdaad landen die een geldigheidsduur hebben die langer is dan 5 jaar. Opvallend daarbij is dat een aantal van die landen de afgelopen jaren, bij de invoering van de chip in de reisdocumenten, hebben besloten de geldigheidsduur terug te brengen tot 5 jaar. Dat heeft onder meer te maken met de garantie die leveranciers van de chip geven.

Nederland heeft sinds jaar en dag gekozen voor een geldigheidsduur van 5 jaar. De huidige generatie reisdocumenten is daarop ontworpen. Het verlengen van de geldigheidsduur van deze generatie brengt risico's met zich mee die onwenselijk zijn. Ik wijs er hier met nadruk op dat de echtheidskenmerken in de huidige reisdocumenten al in 2001 zijn ingevoerd. Daarnaast is nu al merkbaar dat het intensievere gebruik (sinds de invoering van de identificatieplicht) de duurzaamheid van met name de Nederlandse identiteitskaart onder druk zet. Het aantal documenten dat

reeds voor het verstrijken van de geldigheidsduur vervangen moet worden neemt toe. Dit zijn punten die bij de komende aanbesteding¹ van het reisdocumentencontract zullen moeten leiden tot nieuwe/aangepaste eisen aan de reisdocumenten.

Uiteraard geldt dat bij een verlenging van de geldigheidsduur ook de gelijkenis tussen houder en de gezichtsoptname in het reisdocument minder zal worden. Voorts leidt deze verlenging ertoe dat een generatie reisdocumenten langer zal moeten meegaan: het reisdocument moet immers betrouwbaar zijn tot het laatste exemplaar van een generatie reisdocumenten is verlopen. Dat betekent bijv. dat – bij een geldigheidsduur van 10 jaar – een reisdocument van de generatie die tussen 2011 en 2016 wordt uitgegeven tot 2026 betrouwbaar zal moeten zijn. Om al deze redenen acht ik het niet wenselijk de geldigheidsduur van reisdocumenten te verlengen.

5. De woordvoerder van de VVD-fractie vroeg aandacht voor de kwetsbaarheid van de nooddocumenten. Hij wees erop dat de nooddocumenten geen «escape» mogen worden voor mensen die geen vingerafdrukken in het reisdocument willen.

Ik deel deze zorg. Het zal duidelijk zijn dat het niet is toegestaan om de opname van de vingerafdrukken voor een reisdocument te weigeren. De opname van vingerafdrukken in een paspoort en in een Nederlandse identiteitskaart is verplicht op grond van de EU-verordening. Ik heb reeds in mijn brief² van 19 augustus 2008 aangegeven hoe ik de procedure voor het opnemen van de vingerafdrukken wil gaan inrichten. U kunt daaruit opmaken dat ik oog heb voor de situatie dat personen een tijdelijke beperking (bijvoorbeeld verwondingen) aanwenden om zich te onttrekken aan het opnemen van vingerafdrukken. Bij een tijdelijke beperking waardoor geen van de vingerafdrukken kunnen worden opgenomen zal ik daarom betrokkene een reisdocument met een geldigheidsduur van 1 jaar (in plaats van 5 jaar) verstrekken. Dat document zal wel een chip bevatten met daarin de gezichtsoptname en de andere houdergegevens.

6. Door enkele fracties is gevraagd om nader in te gaan op de kosten die geraamd worden voor de ontwikkeling en het beheer van de nieuwe reisdocumenten administratie.

Ik heb tijdens de eerste termijn van de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel de Kamer gemeld dat de interne ramingen die tot op heden zijn gemaakt uitkomen op ruim € 27 mln voor de ontwikkeling van de nieuwe administratie. Dit bedrag is opgebouwd uit de volgende posten:

- a. Apparatuur databases;
- b. Programmatuur databases;
- c. Programmatuur biometrische zoekfunctie;
- d. Migratie en conversie vanuit RAAS en Basisregister reisdocumenten naar de nieuwe administratie;
- e. Aanpassing bestaande systemen in reisdocumentenketen.

Voor het beheer van de nieuwe administratie wordt een bedrag geraamd van ca 20% van de ontwikkelingskosten. Een dergelijk percentage is in de markt gangbaar voor systemen van een vergelijkbare complexiteit. Uitgaande van de thans beschikbare ramingen betekent dit dat de prijs van de reisdocumenten tussen de € 3,5 en € 4,- zal stijgen.

¹ Het huidige contract loopt tot 1 oktober 2011 en kan niet verlengd worden. De planning is erop gericht om in de tweede helft van 2009 een aanvang te maken met de nieuwe aanbesteding van het contract.

² TK 2007–2008, 25 764, nr. 40.

Nogmaals wordt benadrukt dat de werkelijke kosten van de ontwikkeling en het beheer pas in kaart kunnen worden gebracht als de aanbestedingen daarvoor zijn doorlopen. Die stap is echter nog niet gezet, omdat er voor gekozen is om daarmee te wachten totdat het wetsvoorstel door het parlement is aanvaard. Ik heb u reeds toegezegd dat de Kamer

voordat tot gunning wordt overgegaan nader geïnformeerd zal worden omtrent de kosten.

7. De woordvoerder van de VVD-fractie heeft vragen gesteld over het retourneren van reisdocumenten van personen die zijn overleden. Hij suggereerde daarbij dat bij het doen van aangifte van overlijden het reisdocument van de persoon die is overleden wordt ingeleverd. Daarmee kan worden voorkomen dat grote hoeveelheden op zich nog goede documenten in omloop blijven.

Op grond van de Paspoortwet vervalt een reisdocument van rechtswege indien de houder daarvan is overleden en moeten de nabestaanden het document inleveren (art. 5 en art. 47, eerste lid, onder f). Daarnaast is in de Paspoortwet ook vastgelegd dat het reisdocument van een overledene wordt geregistreerd in het Basisregister reisdocumenten (art. 4a, derde lid). In de praktijk gebeurt de registratie in het Basisregister op geautomatiseerde wijze, namelijk zodra een overlijden in de GBA is ingevoerd. Partijen die het Basisregister (en straks de voorziene nieuwe reisdocumentenadministratie) raadplegen, weten dan dat het betreffende reisdocument niet in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen.

In de praktijk blijken paspoortuitgevende instanties geen actief beleid te voeren op het inleveren van een reisdocument van een overleden persoon. Desondanks ben ik geen voorstander van de suggestie om de aangifte van overlijden te koppelen aan de inlevering van het paspoort van de overledene. Het algemene belang van een tijdige registratie van overleden personen staat naar mijn mening niet toe dat dit afhankelijk wordt gesteld van het al dan niet inleveren van een reisdocument.

Ik ben overigens wel bereid om in de Paspoortuitvoeringsregelingen voorschriften op te nemen inhoudende dat de uitgevende instanties na de aangifte van overlijden de nabestaanden actief moeten benaderen om het reisdocument in te leveren. Ik wijs er wel op dat dit leidt tot extra administratieve lasten en extra handelingen door de gemeenten. Handelingen waarvoor de gemeenten een vergoeding zullen willen ontvangen.

8. Het TK-lid Dibi (GroenLinks) vroeg¹ in te gaan op de overeenkomst die op Europees niveau zou bestaan over paspoorten en in het bijzonder over de database voor vingerafdrukken en daarbij de consequenties aan te geven voor het onderhavige wetsvoorstel.

Een overeenkomst in EU-verband is niet bekend. Er is daarentegen wel sprake van een voorstel tot wijziging van de EU-verordening betreffende biometrische gegevens in de reisdocumenten. Dit is de wijziging – zie in dit verband ook mijn antwoorden hiervoor op vragen van de CDA-fractie met betrekking tot het zogenaamde 1p:1p beginsel – waar een leeftijdsgrens van 6 jaar wordt geïntroduceerd voor het opnemen van vingerafdrukken. Over deze wijziging van de verordening vindt overleg plaats in EU-verband, waarbij van de zijde van het Europese Parlement onlangs amendementen zijn geformuleerd over verschillende aspecten, waaronder de opslag van de biometrische gegevens. Deze amendementen zijn momenteel onderwerp van (informele) bespreking tussen EP, Raad en Commissie in het kader van de zgn. co-decisie procedure. De verdere afhandeling en van de wijzigingsverordening en van de amendementen daarop in het Europees Parlement kan nog geruime tijd duren. Het heeft op dit moment derhalve geen zin om de punten uit de wijzigingsverordening te verwerken in het wetsvoorstel.

¹ Bij de regeling van de werkzaamheden op 18 november 2008.