

Vergaderjaar 2003–2004

25 764

Reisdocumenten

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2003

Inleiding

Met deze brief wil ik u informeren over mijn voornemens met betrekking tot de invoering van biometrie op de Nederlandse reisdocumenten (in casu het Nederlandse paspoort en de Nederlandse identiteitskaart). Tevens maak ik van deze gelegenheid gebruik om de internationale ontwikkelingen in dit kader uiteen te zetten.

Bij de start van de ontwikkeling van het huidige reisdocumentenmodel in 1998 is door het toenmalige kabinet onderkend dat gebruik van biometrische kenmerken in de toekomst een middel zou kunnen zijn om bepaalde vormen van misbruik (waar traditionele beveiligingstechnieken niet goed tegen bestand zijn) van de reisdocumenten tegen te gaan. De belangrijkste vorm van misbruik waar aan gedacht werd is de zogenaamde look alike fraude. Look alike fraude vindt plaats als een niet-rechtmatige houder een reisdocument gebruikt van een houder waarmee hij of zij uiterlijke gelijkenis vertoont. Voor alle duidelijkheid, bij look alike fraude wordt het document niet vervalst, maar gebruikt een ander dan de rechtmatige houder het document door zich voor te doen als de rechtmatige houder.

Sinds 1998 is over de invoering van biometrie op de reisdocumenten verschillende malen met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld¹. Van de zijde van de Kamer is daarbij, met onderkenning van de vragen die nog beantwoord moesten worden, aangedrongen op spoedige invoering van biometrie in de reisdocumenten. De toenmalige minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft destijds gesteld dat hij een voorstander was van invoering van biometrie in de reisdocumenten, maar tevens dat hij van mening was dat Nederland niet vooruit kon lopen op de internationale ontwikkelingen op het gebied van biometrie.

¹ AO van 24 januari 2001 (Kamerstukken II 2000–2001, 25 764, nr. 15), AO van 21 juni 2001 (Kamerstukken II 2000–2001, 25 764, nr. 17).

Internationale ontwikkelingen

International Civil Aviation Organisation (ICAO)

De ICAO, waarin Nederland actief participeert, speelt op het terrein van reisdocumenten een cruciale rol door internationale standaarden op te stellen om het reizigersverkeer bij grenspassages te faciliteren.

Sinds 1997 is ICAO bezig met onderzoek naar biometrische kenmerken met als doel een standaard daarvoor te ontwikkelen. Onderzoek is verricht naar drie biometrische kenmerken, namelijk vingerscan, gelaatsherkenning en irisscan. Op 28 mei 2003 heeft ICAO het onderzoek afgerond met het besluit¹ om de gelaatsherkenning als standaard biometrisch kenmerk op te nemen in de zogenaamde ICAO-richtlijnen voor reisdocumenten. ICAO heeft tevens uitgesproken dat de pasfoto hiervoor kan worden gebruikt. Voor de gelaatsherkenning is gekozen, omdat de pasfoto voor reisdocumenten internationaal gemeengoed is en dus makkelijk inpasbaar is in de meeste uitgifte-processen van de ICAO-lidstaten. Het toepassen van andere kenmerken zoals de vingerscan en irisscan leidt voor veel ICAO-lidstaten tot grote organisatorische en financiële gevolgen. In veel landen wordt, in tegenstelling tot in Nederland, waar fysieke verschijning van de burger aan de balie verplicht is, een reisdocument per post aangevraagd en per post uitgegeven. Bij gebruik van vinger- of irisscan zou persoonlijke verschijning ook in die landen nodig worden. Daarnaast vereist gelaatsherkenning ten opzichte van de andere kenmerken minder actieve medewerking van reizigers (zowel voor de vinger als de iris is gerichte plaatsing voor een apparaat vereist en dat is voor gelaatsherkenning niet noodzakelijk). Dit heeft een positief effect op het vergemakkelijken en versnellen van het proces van grenspassages.

De Verenigde Staten

Onder invloed van de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten hebben de Verenigde Staten besloten de toegangscriteria tot het land aan te scherpen. Naar verwachting zullen, als gevolg hiervan, in het kader van het «Visa Waiver Program» met ingang van oktober 2004 uitsluitend landen vrijgesteld worden van de visumplicht wanneer hun reisdocument is uitgerust met een biometrisch kenmerk dat voldoet aan de ICAO-richtlijnen of wanneer die landen kunnen aantonen voorbereidingen te treffen voor de invoering van biometrie op hun reisdocumenten. Nederland behoort tot de landen die momenteel vrijgesteld zijn van visumplicht en zal zeer waarschijnlijk op grond van het criterium «voorbereidingen treffen voor de invoering van biometrie» ook na oktober 2004 vrijgesteld blijven van de visumplicht. De VS zijn momenteel bezig met een nadere invulling van dit criterium. Ik zal u op de hoogte houden van de ontwikkelingen binnen de VS en de eisen die gesteld worden om het land in te kunnen reizen.

De Europese Unie

Ook in Europees verband vinden er allerlei ontwikkelingen plaats op het gebied van biometrie. Tijdens de Europese Raad van Thessaloniki op 20 juni 2003, is de Europese Commissie door de regeringsleiders gevraagd om in het kader van een coherente aanpak inzake biometrie passende voorstellen voor te bereiden in de eerste plaats op visumgebied en daarna op het vlak van de reisdocumenten. Op 23 september 2003 heeft de Europese Commissie twee verordeningenvoorstellen gedaan inzake de opname van biometrische kenmerken, zijnde het gelaat en twee vingers, op de visa en de verblijfsdocumenten voor onderdanen van zoge-

¹ Bij deze brief is als bijlage het betreffende persbericht van ICAO d.d 28 mei 2003 bijgevoegd.

naamde derde landen. De Commissie is voornemens begin 2004 te komen met een voorstel op het gebied van paspoorten.

Een belangrijke rol in de ontwikkeling en vormgeving van de voorstellen aangaande biometrie in de paspoorten door de Europese Commissie kan naar verwachting vervuld worden door het European Forum for Travel Documents dat in 2002 op initiatief van Nederland is opgericht om op het gebied van reisdocumentenaangelegenheden samenwerking in Europees verband vorm te geven. De eerste bijeenkomst van het Forum vond in juni 2002 in Nederland plaats. De Standing Committee van het Forum, bestaande uit Nederland, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië en Frankrijk, heeft recent in Rome vergaderd. Nederland heeft in die bijeenkomst het mandaat gekregen om namens de leden van het Forum nader overleg te voeren met de Europese Commissie over afstemming binnen Europa met betrekking tot biometrie in de reisdocumenten. Ook buiten dit gremium onderhoudt het ministerie van BZK contacten met andere landen aangaande biometrie.

Vorbereiding invoering biometrische kenmerken in Nederlandse reisdocumenten

Nu in ICAO-verband een uitspraak is gedaan over biometrische kenmerken in reisdocumenten kan ook in Nederland toegewerkt worden naar de afronding van de besluitvorming over het (de) biometrische kenmerk(en) in Nederlandse reisdocumenten. Daarvoor is de afgelopen jaren, in de vorm van kleinschalige pilots¹ en onderzoeken, al het nodige voorbereidende werk door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedaan. Tevens is het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten (Kamerstukken II 2001–2002, 28 342 (R1719), nrs. 1–2) op 22 april 2002 ingediend bij de Tweede Kamer.

Het meest recente onderzoek, medio dit jaar afgerond, was gericht op het vinden van het antwoord op de vraag welk biometrisch kenmerk het meest geschikt is om look alike fraude te bestrijden. Helaas is gelaatsherkenning hiervoor onvoldoende geschikt. Dit blijkt uit onderzoek waarbij personen die op elkaar lijken gebruik maakten van elkaars kenmerk². Daarnaast is gelaatsherkenningstechniek zeer gevoelig voor lichtomstandigheden wat de mogelijkheden voor gebruik van deze techniek beperkt. Uit het onderzoek (de rapportage over de uitkomsten van het onderzoek treft u als bijlage aan)³ blijkt dat de vingerscan momenteel het meest geschikte biometrische kenmerk is voor de bestrijding van look alike fraude. De belangrijkste redenen daarvoor zijn dat de technologie voor de vingerscan beter integreerbaar is in de bestaande processen en gebruiksvriendelijker is dan andere technologieën. De irisscan is wel geschikt voor de bestrijding van look alike fraude, maar vereist veel begeleiding bij zowel het afnemen van de irisscan als bij het controleren ervan. Tevens is de iristechniek gepatenteerd waardoor er een afhankelijkheid zou ontstaan van één leverancier.

Op grond van de uitkomsten van het onderzoek én van de besluiten in ICAO-verband heb ik het voornemen om zowel een gelaatscan als een vingerscan in de reisdocumenten op te nemen. De gelaatscan waarborgt dat de Nederlandse reisdocumenten voldoen aan de internationale standaarden. De vingerscan maakt het mogelijk binnen Nederland, waar de Nederlandse reisdocumenten een centrale rol spelen in allerlei processen om de identiteit van personen te verifiëren, identiteitsfraude beter op te sporen.

¹ Een samenvattend overzicht van de uitvoering van deze pilots is als bijlage bij deze brief gevoegd.

² In opdracht van het ministerie van BZK heeft TNO in juni 2002 een laboratoriumtest voor gelaatsherkenning uitgevoerd.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het onderzoek zijn ook de kosten van de invoering van biometrie in de Nederlandse reisdocumenten in kaart gebracht (zie de bijgevoegde rapportage). Aangezien de ontwikkelingen op dit terrein nog volop gaande zijn, betreft het niet meer dan een vingeroefening die slechts een indicatie geeft van de mogelijke kosten. Om misverstanden te voorkomen; het opnemen van twee biometrische kenmerken betekent niet dat de kosten ook verdubbeld worden.

Er zullen financieringsmodellen moeten worden ontwikkeld ter afronding van de besluitvorming over biometrie in de reisdocumenten.

Vorbereiden en uitvoeren van een praktijkproef

Over de werking van biometrische apparatuur is veel (buitenlands) onderzoeksmateriaal beschikbaar. Dit onderzoeksmateriaal heeft natuurlijk niet specifiek betrekking op de werking daarvan binnen de Nederlandse reisdocumentenketen. Daarom staat nu nog niet vast welke nieuwe handelingen de medewerkers van de uitgevende instanties moeten gaan verrichten, hoeveel extra tijd deze handelingen gaan vergen en welke invloed dit heeft op de bestaande capaciteit van deze instanties. Tevens zijn er onvoldoende gegevens over de robuustheid en betrouwbaarheid van biometrische apparaten in de aanvraag- en uitgifteprocessen van reisdocumenten, alsmede over de beheerslast die daarmee gemoeid zal zijn.

Om een sluitend antwoord op deze vragen te krijgen ben ik voornemens gedurende een periode van zes maanden een praktijkproef uit te laten voeren in een aantal gemeenten. In deze gemeenten zullen burgers die een reisdocument komen aanvragen worden verzocht mee te doen aan een testtraject waarin een testreisdocument met biometrie wordt aangevraagd. De burger die instemt met deelname wordt gevraagd om twee vingerafdrukken en een gelaatscan af te geven. Deze gegevens worden versleuteld naar de leverancier van de reisdocumenten opgestuurd. De leverancier maakt, naast het regulier aangevraagde reisdocument, een testdocument dat is voorzien van een chip waarop de biometrische kenmerken, gelaat en vingers, zijn opgenomen. Dit testdocument wordt retour gezonden aan de betreffende gemeente en als de burger zijn reguliere reisdocument komt ophalen wordt hem tevens gevraagd om de twee vingers op een biometrisch scanapparaat te leggen en het gelaat voor een camera te houden om te controleren of de gegevens in het testdocument overeenkomen met die van de burger.

Het testdocument met biometrische kenmerken wordt niet aan de betreffende burger uitgereikt maar zal aan het eind van de proef worden vernietigd.

Momenteel vinden de voorbereidingen plaats van deze praktijkproef. Mijn voornemen is de proef medio 2004 van start te laten gaan. Ik zal dan tevens een voorziening treffen voor de financiering van de praktijkproef, zowel voor de kosten van het ministerie van BZK als voor de kosten van de gemeenten.

Samenvatting

De internationale ontwikkelingen zijn inmiddels uitgekristalliseerd en daaruit is naar voren gekomen dat de gelaatscan wordt aangewezen als de biometrie standaard voor de reisdocumenten. Gebleken is dat gelaatsherkenning onvoldoende geschikt is voor het opsporen van identiteitsfraude. Omdat de Nederlandse reisdocumenten een centrale rol spelen in processen om de identiteit van personen vast te stellen, wil ik naast de gelaatsscan ook de vingerscan toevoegen aan het paspoort en de Neder-

landse identiteitskaart. Om de gevolgen van deze kenmerken in het huidige aanvraag- en uitgifteproces goed te kunnen beoordelen ben ik voornemens volgend jaar een praktijkproef uit te laten voeren. In de komende maanden vinden daartoe de voorbereidingen plaats. Ik zal de Kamer hieromtrent nader informeren over de voortgang.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf