

Vergaderjaar 2004–2005

25 764

Reisdocumenten

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2005

Inleiding

Met deze brief wil ik u informeren over de wijze waarop de Nederlandse regering de verordening¹ van de Europese Unie (EU) betreffende normen voor de veiligheids-kenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten zal implementeren. In het verlengde hiervan rapporteer ik over de voortgang van de zogenaamde «biometrieproef». Tenslotte ga ik mede namens de minister van Justitie in op de vorming van een centrale registratie van biometrische gegevens, die ten grondslag ligt aan een informatie-infrastructuur die is aangekondigd in de brief van 24 januari 2005² inzake de bestrijding van terrorisme.

EU-verordening betreffende normen voor de veiligheids-kenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (EU-verordening)

De verordening (als bijlage 1 bijgevoegd)³ heeft tot doel⁴ de paspoorten en overige reisdocumenten van de lidstaten van de Europese Unie beter te beveiligen tegen vervalsing en frauduleus gebruik. Hiertoe bepaalt artikel 1 van de verordening dat de door de lidstaten afgegeven paspoorten en andere reisdocumenten aan de minimum-veiligheidsnormen moeten voldoen die in de bijlage¹ bij de verordening zijn vastgelegd. Daarnaast schrijft de verordening voor dat in deze documenten een opslagmedium wordt gebruikt dat een gezichtsopname bevat (de zogenaamde gelaatscan), terwijl daarin ook vingerafdrukken in een interoperabel formaat moeten worden opgenomen. Een uitzondering is gemaakt (artikel 1 lid 3) voor de documenten die een geldigheidsduur hebben van 12 maanden of korter.

Op 28 februari 2005 heeft de Europese Commissie een beschikking uitgevaardigd waarin zij de technische specificaties heeft vastgesteld voor de

¹ Verordening (EG) Nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004.

² TK 2004–2005, 29 754 nr. 5.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ TK 2003–2004, 22 111 nr. 318.

opslag van de biometrische kenmerken in de reisdocumenten van de lidstaten. Met de vaststelling van deze specificaties treedt de invoeringstermijn van 18 maanden in werking voor de invoering van de gelaatscan. Dit betekent dat de reisdocumenten van de lidstaten van de Europese Unie vóór 28 augustus 2006 een chip moeten bevatten met daarin de gelaatscan en de alfanumerieke gegevens die nu al zijn opgenomen in de machineleesbare strook van de documenten. De invoeringstermijn voor de vingerafdrukken (36 maanden) is nog niet in werking getreden. De uitwerking van de beveiliging van de vingerafdrukken in de chip is nog gaande. De Europese Commissie zal daaromtrent op een later moment nog een aanvullende beschikking treffen.

Over de financiering van de invoering van biometrie in de reisdocumenten zal ik de Tweede Kamer in de begroting voor 2006 nader informeren.

Technische implementatie van de verordening

Zoals uit de brieven van 19 december 2003¹ en 5 oktober 2004² aan uw Kamer kan worden afgeleid, is tot nu toe het voornemen geweest om de Nederlandse reisdocumenten te voorzien van zowel de gelaatscan als de vingerafdruk. De reden daarvoor is dat naar mijn mening de gelaatscan alleen onvoldoende is om zogenaamde look alike fraude te bestrijden. Met de vingerafdrukken (al dan niet in combinatie met de gelaatscan) kan dat wel.

Nu echter de technische specificaties voor de vingerafdrukken (nog) niet vastgesteld zijn door de Europese Commissie, zie ik mij genoodzaakt de biometrische kenmerken gefaseerd in te voeren. Zou ik dat niet doen, dan zou Nederland de invoeringstermijn voor de gelaatscan overschrijden.

De nu door mij voorziene gefaseerde invoering houdt in dat zo spoedig mogelijk in de Nederlandse reisdocumenten een chip wordt opgenomen waarin, conform de door de Europese Commissie vastgestelde specificaties, een gecompriemd beeldbestand van het gelaat van de houder van het reisdocument wordt opgeslagen. Over de beveiliging van de in de chip op te nemen gegevens heb ik u reeds in mijn brief van 29 november 2004³ geïnformeerd. Recapitulerend houdt de beveiliging in:

- dat de chip, nadat de chip is gepersonaliseerd, wordt gesloten. Daardoor kan er geen informatie meer aan de chip worden toegevoegd;
- het gebruik van een zogenaamde «Document Security Object»⁴. Dit is een digitale handtekening van de uitgevende instantie. De digitale handtekening maakt het mogelijk om de authenticiteit van de opgeslagen gegevens te verifiëren;
- het gebruik van de zogenaamde «Actieve Authenticatie» tegen het kopiëren en vervalsen van de inhoud van de chip;
- het gebruik van een vorm van toegangscontrole (Basic Access Control) om het ongeoorloofd en ongemerkt uitlezen van de chip tegen te gaan;
- het gebruik van een versleutelde verbinding (Secure Messaging) tegen af luisteren/aftappen bij het uitlezen van de chip (door de uitleesapparatuur). Deze techniek zorgt er voor dat de communicatie tussen de chip en de reader versleuteld plaatsvindt.

Het is, gelet op de betekenis van de vingerafdrukken voor de bestrijding van look alike fraude, mijn voornemen om onmiddellijk na de vaststelling van de specificaties te starten met de invoering van de vingerafdrukken in de Nederlandse reisdocumenten. In dit verband wijs ik erop dat de in de chip opgeslagen vingerafdrukken nog extra beveiligd zullen worden door gebruik van «Extended Access Control». Deze techniek zorgt ervoor dat de

¹ TK 2003–2004, 25 764 nr. 22.

² TK 2004–2005, 25 764 nr. 4.

³ TK 2004–2005, 23 490 nr. 350.

⁴ ICAO-document: PKI for MRTD offering ICC Read-only Access (versie 1.1).

vingerafdrukken alleen uitgelezen kunnen worden door daartoe geautoriseerde apparatuur van bevoegde instanties.

Juridische implementatie van de verordening

De Europese verordening beperkt zich tot het stellen van normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. In de Paspoortwet zijn thans geen bepalingen opgenomen, die strijdig zijn met het gestelde in de verordening. In het licht van het feit dat de verordening rechtstreekse werking heeft, houdt dit in dat de invoering van de nieuwe normen in de Nederlandse reisdocumenten kan plaatsvinden zonder dat daarvoor aanpassing van de Paspoortwet noodzakelijk is.

Er dienen echter wel enkele aanvullende voorschriften te worden gegeven in verband met de administratieve procedures. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de invoering van de gelaatscan en de invoering van vingerafdrukken.

In de huidige generatie reisdocumenten is er sprake van het gebruik van een digitaal gescande foto van de aanvrager, die in het reisdocument wordt opgenomen in de vorm van enerzijds een met de houderpagina geïntegreerde fotoafbeelding en anderzijds een in die pagina aangebrachte imageperforatie. Dezelfde techniek wordt toegepast in de Nederlandse identiteitskaart. De opslag van de gegevens van de digitaal gescande foto in een chip, die vervolgens ook in de houderpagina wordt aangebracht, is in dit opzicht niet meer dan een derde variant om het reisdocument van een foto te voorzien. Aanpassing van de wet- en regelgeving is ook niet noodzakelijk om de gelaatscan in de reisdocumentenadministratie op te kunnen slaan. De gedigitaliseerde foto die bij de aanvraag wordt gemaakt is namelijk al in die administratie opgenomen.

Voor de opname van vingerafdrukken geldt dat deze op basis van de Europese verordening kan plaatsvinden, zonder daarvoor de Paspoortwet te hoeven wijzigen. Niettemin is aanpassing van de Paspoortwet toch noodzakelijk om de vingerafdrukken ook in de reisdocumentenadministratie te kunnen opslaan en van daaruit te kunnen verstrekken bij verificatie. Voorts zullen de paspoortuitvoeringsregelingen moeten worden gewijzigd en onder andere bepalingen gaan bevatten die betrekking hebben op het afnemen van de vingerafdrukken bij de aanvraag van het reisdocument. De desbetreffende aanpassingen in de wet- en regelgeving zullen in gang worden gezet zodra de Europese Commissie de aanvullende specificaties voor de vingerafdrukken heeft vastgesteld.

De Europese verordening is van toepassing op door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Ingevolge artikel 2 van de Paspoortwet is de Nederlandse identiteitskaart een reisdocument van Nederland. Dit betekent dat de bepalingen in de verordening ook rechtstreeks gelden voor de Nederlandse identiteitskaart. Een afzonderlijke aanpassing van de Paspoortwet voor de invoering van de gelaatscan en vingerafdrukken in het model van de Nederlandse identiteitskaart is derhalve niet aan de orde.

Met uitzondering van de Nederlandse identiteitskaart zijn alle andere soorten Nederlandse reisdocumenten ingevolge artikel 2 van de Paspoortwet reisdocumenten van het Koninkrijk. De reisdocumenten van het Koninkrijk hebben overal hetzelfde model en worden door dezelfde producent in Nederland vervaardigd. De aanpassing van het model conform de Europese verordening betekent dat alle reisdocumenten van

het Koninkrijk voorzien zullen gaan worden van een chip met gelaatscan en vingerafdrukken.

Op 22 april 2002 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reis-documenten ingediend¹. Op 10 juli 2002 heeft de Tweede Kamer het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel vastgesteld². De nota naar aanleiding van het verslag is niet uitgebracht. Enerzijds is dat het gevolg van politieke ontwikkelingen rond de invoering van biometrie op reisdocumenten in Europees en internationaal verband, die uiteindelijk hebben geleid tot de bovengenoemde Europese verordening. Anderzijds hebben technische ontwikkelingen geleid tot een aanpassing van biometrische technieken in reisdocumenten, met name binnen de ICAO. De technische specificaties die ICAO voor de gelaatscan heeft vastgesteld zijn, zoals hiervoor is vermeld, inmiddels overgenomen door de Europese Commissie.

Door de hierboven genoemde ontwikkelingen is het in 2002 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet inmiddels achterhaald. Daarom zal ik bevorderen dat genoemd wetsvoorstel zal worden ingetrokken.

Biometrieproef

Van 28 augustus 2004 tot 28 februari 2005 is in zes gemeenten³ een proef gehouden waarbij burgers die een reisdocument komen aanvragen hebben kunnen meedoen aan een testtraject waarin een testreisdocument met biometrie werd aangevraagd. Van de deelnemers zijn twee vingerafdrukken en een gelaatscan opgenomen.

Deze gegevens zijn (versleuteld) gezonden naar de leverancier van de reis-documenten die vervolgens een testdocument heeft geproduceerd voorzien van een chip met daarin de biometrische kenmerken (gelaatscan en vinger-afdrukken). Het testdocument is gebruikt om de biometrische kenmerken te verifiëren.

De proef is goed verlopen. De zes gemeenten hebben met veel inzet en enthousiasme meegewerkt aan de proef. In totaal zijn 14 779 biometrische testdocumenten geproduceerd voor de proef. Gepland waren ca. 15 000 documenten.

De proef wordt thans geëvalueerd. In die evaluatie staan de volgende vragen centraal:

- Welke praktische gevolgen heeft invoering van biometrie op de reisdocumenten voor de uitgevende instanties van de reisdocumenten;
- Doen zich problemen/knelpunten voor (bijvoorbeeld ten aanzien van de bouwkundige voorzieningen, de beoordeling van de kwaliteit van de opgenomen biometrische kenmerken, etc).

De afronding van de evaluatie is begin mei 2005 gepland.

On line verificatie van de Nederlandse reisdocumenten

In de brief van 24 januari 2005 inzake de bestrijding van terrorisme is aangekondigd dat het kabinet een informatie-infrastructuur zal ontwikkelen om de identiteitsdocumenten die biometrische kenmerken gaan bevatten on line te kunnen verifiëren in de administratie van die documenten. Het gaat hierbij om de documenten die in Nederland op grond van de Wet op de identificatieplicht (WID) als identiteitsdocument zijn aangemerkt en die op grond van Europese regelgeving biometrische kenmerken gaan bevatten. In casu zijn dit de Nederlandse reisdocumenten en de vreemdelingendocumenten.

¹ TK 2001–2002, 28 342 (R 1719).

² TK 2001–2002, 28 342 (R 1719), nr. 5.

³ Apeldoorn, Almere, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht.

De on line verificatie van de documenten in de administratie van die documenten is noodzakelijk om (meer) zekerheid te kunnen krijgen omtrent de identiteit van de houder van het document en de betrouwbaarheid van het document. Het belang van deze controles is groot. In het kader van de bestrijding van terrorisme is het van het grootste belang dat voorkomen wordt dat terroristen de identiteit kunnen aannemen van andere personen en als gevolg daarvan onopgemerkt blijven. Daarnaast berokkent identiteitsfraude de samenleving in vele sectoren jaarlijks enkele miljoenen Euro's¹ aan financiële schade. Ook de bestrijding hiervan is voor het kabinet een prioriteit.

De on line verificatie die het kabinet voorstaat heeft belangrijke voordelen ten opzichte van de controles die nu mogelijk zijn. Nu kan on line alleen nagegaan worden of een document als vermist cq gestolen geregistreerd staat en derhalve niet in het maatschappelijk verkeer zou mogen voorkomen. In de toekomst zal ook on line geverifieerd kunnen worden of de gegevens die in het document staan overeenkomen met de gegevens die bij de aanvraag van het document in de administratie zijn opgeslagen. Tot die gegevens behoren ook de biometrische gegevens (gelaatscan en vingerafdruk). De meerwaarde van de verificatie van de biometrische gegevens in de administratie is er in gelegen dat daarmee een middel voorhanden is om manipulatie van die gegevens in het document te kunnen detecteren.

Ook voor het aanvraag- en uitgifteproces van de Nederlandse reisdocumenten heeft het on line kunnen raadplegen van de administratie duidelijke meerwaarde.

Het maakt het mogelijk om bij het verwerken van de aanvragen na te gaan of de aanvrager ook bij andere instanties een aanvraag voor een reisdocument heeft ingediend. Tevens krijgen de buitenlandse posten² en de paspoortverstrekende instanties in de Nederlandse Antillen en Aruba³ toegang tot de reisdocumenten-administratie om de gegevens omtrent eerdere aanvragen te kunnen raadplegen.

Nu is die mogelijkheid er niet, omdat de reisdocumentenadministratie alleen decentraal wordt bijgehouden.

In de brief van 24 januari 2005 inzake de bestrijding van terrorisme is aangegeven dat de on line verificatie veronderstelt dat de administraties van de identiteits-documenten met biometrische kenmerken centraal zijn georganiseerd. Voor de vreemdelingendocumenten is dat reeds het geval. De reisdocumentenadministratie evenwel kent thans een decentrale opzet inhoudende dat de administratie zich bevindt bij de instanties die reisdocumenten uitgeven.

Dat zijn de gemeenten, de Nederlandse ambassades en beroepsconsulaten in het buitenland, de Kabinetten van de Gouverneurs in de Nederlandse Antillen en Aruba, de gezaghebbers van de eilandgebieden in de Nederlandse Antillen en de daartoe aangewezen brigades van de Koninklijke Marechaussee.

Het voornemen was, zoals dat blijkt uit het wetsvoorstel uit 2002, om bij de invoering van biometrische gegevens in de Nederlandse reisdocumenten die gegevens ook op te nemen in de decentrale reisdocumentenadministratie.

Gelet op de maatregelen die het kabinet noodzakelijk acht in het kader van de bestrijding van terrorisme en identiteitsfraude ben ik van plan het zuiver decentrale karakter van de reisdocumenten-administratie te wijzigen en tot centralisatie van de administratie over te gaan.

¹ Notitie fraude en financieel-economische criminaliteit:TK 2002-2003, 17 050 nr. 250.

² In 2004 zijn door de buitenlandse posten 117 248 reisdocumenten uitgegeven. In dit aantal zijn de uitgegeven nooddocumenten niet inbegrepen.

³ In 2004 zijn in de NA en Aruba 35 176 reisdocumenten uitgegeven. In dit aantal zijn de uitgegeven nooddocumenten niet inbegrepen.

Dit zal in een separaat wetsvoorstel worden geregeld dat mede gebaseerd zal zijn op het beleidskader voor de bestrijding van identiteitsfraude waar de minister van Justitie thans aan werkt. Het wetsvoorstel zal naast de opzet van de administratie, ook de bescherming en de beveiliging van de administratie regelen, alsmede welke instanties toegang zullen krijgen tot deze administratie.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold