

Vergaderjaar 2010–2011

25 764

Reisdocumenten

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2011

Inleiding

In het Algemene Overleg (AO) van 7 oktober 2010 (kamerstuk 25 764, nr. 44) heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uw Kamer gemeld dat er nog geen onomkeerbare stappen waren gezet richting de vorming van de nieuwe centrale online raadpleegbare reisdocumentenadministratie. In vervolg hierop heb ik aangegeven mij te willen oriënteren op dit dossier om tot een oordeel te kunnen komen over de wijze waarop de nieuwe reisdocumentenadministratie vorm zou kunnen krijgen. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van deze oriëntatie.

In de hoorzitting die uw Kamer heeft gehouden op 20 april jl. zijn onder meer opmerkingen gemaakt over het functioneren van het Agentschap BPR van het ministerie van BZK. Ik zal in het Algemene Overleg van 27 april a.s. op de gemaakte opmerkingen ingaan.

Opslag van digitale gegevens in de reisdocumenten

De digitale opslag van onder meer de gezichtsopname en van (twee) vingerafdrukken in de reisdocumenten die een geldigheidsduur hebben van 12 maanden of meer vloeit voort uit een verordening van de Europese Unie (EU). Een verordening waarvoor de Europese Commissie op verzoek van de Raad van Ministers begin februari 2004 een voorstel voor heeft gedaan.

De EU-verordening staat alleen enkele uitzonderingen toe waar het de opslag van de vingerafdrukken in het reisdocumenten betreft. De toegestane uitzonderingen zijn limitatief bepaald en betreffen:

- kinderen die jonger zijn dan 12 jaar;

- aanvragers met een permanente of tijdelijke fysieke belemmering waardoor van geen enkele vinger een vingerafdruk kan worden opgenomen.

De verordening biedt lidstaten van de EU geen eigen bevoegdheid om verdere cq andere uitzonderingen op het opnemen van de vingerafdrukken in reisdocumenten te creëren.

Recent heb ik op verzoek van uw Kamer geïnventariseerd hoe de EU-verordening door de andere lidstaten is geïmplementeerd. Ik heb deze inventarisatie op 14 februari 2011 naar uw Kamer gezonden. De inventarisatie is gebaseerd op recente informatie die van de lidstaten zelf is verkregen. Hiertoe zijn er contacten gelegd met alle lidstaten van de Europese Unie. De lidstaten hebben gegevens die zijn geïnventariseerd gevalideerd. Dat wil zeggen dat er (schriftelijk) is verklaard dat de informatie juist is.

Uit de inventarisatie blijkt onder meer dat, met uitzondering van Letland, in geen van de andere EU-lidstaten de EU-verordening van toepassing is op de nationale identiteitskaart. In Nederland is dat wel het geval, omdat de Nederlandse identiteitskaart in de Paspoortwet is aangemerkt als een formeel reisdocument (zie de brief van 18 april 2005)¹.

Ik ben van mening dat de situatie die in de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten geldt ten opzichte van de nationale identiteitskaart de voorkeur verdient. Het biedt namelijk de mogelijkheid om, anders dan voor het paspoort, eigen afwegingen te maken omtrent het digitaal opslaan van gegevens in de Nederlandse identiteitskaart. Gelet hierop heb ik het voornemen om een andere wettelijke status te geven aan de Nederlandse identiteitskaart. Een andere wettelijke status betekent overigens niet dat met dit document niet zou kunnen worden gereisd binnen de EU. Dat is namelijk wel mogelijk. Op grond van de richtlijn² van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, heeft iedere EU-burger die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten, binnen te komen dan wel daar maximaal 3 maanden te verblijven.

Inrichting van de reisdocumentenadministratie

Van de reisdocumenten heeft altijd een administratie bestaan. Een constante factor daarin is het uitgangspunt dat de gegevens die worden opgenomen bij het aanvragen van een reisdocument bewaard moeten worden omdat ze nodig zijn om te controleren dat er niet met het document is geknoeid en om vast te stellen dat het document wordt verstrekt aan de persoon die daar recht op heeft.

Dit zijn niet alleen waarborgen voor de overheid, opslag van de aanvraaggegevens is ook een waarborg voor de burger. Immers als er twijfel is over de integriteit van zijn document of als er vermoedens zijn van identiteitsfraude dan is er een basisbestand waar de brongegevens in terug te vinden zijn. Heb je dat basisbestand niet of niet volledig dan kun je ook geen onderzoek doen.

Tot 2001 was de reisdocumentenadministratie grotendeels op papier. In oktober 2001 zijn de zogenaamde reisdocumentenaanvraag- en archiefstations (RAAS-en) ingevoerd en is het archief van de reisdocumenten daarmee grotendeels digitaal geworden. De reisdocumentenadministraties zijn decentraal. Elke uitgiftelocatie heeft een eigen RAAS. De RAAS-en van de verschillende uitgevende instanties zijn onderling niet

¹ TK 2004–2005 , 25 764, nr. 26.

² Richtlijn 2004/38/EG, PB L 229/35.

met elkaar gekoppeld en zijn ook niet door andere systemen te raadplegen. Er zijn thans 662 (peildatum februari 2011) RAAS-en. De bewaartermijn, geregeld in de Paspoortuitvoeringsregelingen, is 11 jaar.

Reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel Basisregistratie Reisdocumenten in 2000 is van de zijde van de Kamer, in casu de VVD-fractie, de invoering bepleit van een registratie van alle reisdocumenten met daarbij de vermelding van de status van elk document. Dit onder meer voor de bestrijding van misbruik van de documenten. Het kabinet heeft toen aangegeven een dergelijke registratie nuttig te vinden, maar op dat moment niet opportuun. Het kabinet wees er toen op dat in 2001 de digitale opslag van de aanvraaggegevens zou starten. Na verloop van vijf jaar zou de paspoortadministratie volledig elektronisch raadpleegbaar zijn waardoor de mogelijkheid zou ontstaan om dan over te gaan tot een positief register.

In 2005 is uw Kamer¹ gemeld dat gelet op de maatregelen die het kabinet noodzakelijk achtte in het kader van de bestrijding van terrorisme en identiteitsfraude het zuiver decentrale karakter van de reisdocumentenadministratie zou worden gewijzigd en er toe zou worden overgegaan om de administratie te centraliseren. Overigens werd in deze brief ook gememoreerd dat in het wetsvoorstel dat in 2002 was ingediend om de invoering van biometrische kenmerken in de reisdocumenten mogelijk te maken reeds werd uitgegaan van de opslag van die gegevens in de reisdocumentenadministratie.

In juni 2009 is het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet aanvaard waarin zowel de opslag van de door de EU voorgeschreven biometrische kenmerken in de reisdocumentenadministratie wordt geregeld alsmede de vorming van een centrale administratie. In de memorie van toelichting, in de schriftelijke voorbereiding en tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel zijn de argumenten voor de vorming van een centrale administratie uitvoerig gewisseld. Argumenten die overigens ook al zijn weergegeven in de brief uit 2005 die ik eerder heb gememoreerd.

Ik vat hieronder die argumenten nog een keer kort samen:

- de huidige decentrale administraties zijn alleen direct raadpleegbaar voor de uitgevende instantie waar die administratie staat. Dat leidt er toe dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) als uitgevende instantie bij een aanvraag van een noodpaspoort geen mogelijkheid heeft de aanvraaggegevens van eerdere reisdocumenten rechtstreeks te raadplegen;
- uitgevende instanties kunnen nu alleen via telefoon of fax vragen aan elkaar stellen over de aanvraag van een reisdocument. Contact via ambtenaren kan alleen tijdens kantooruren. Dat is een probleem voor de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland, de uitgevende instanties in Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Caribisch Nederland en voor de KMar;
- het kunnen nagaan of er onder verschillende identiteiten een reisdocument is aangevraagd;
- de reisdocumenten kunnen in Nederland alleen worden aangevraagd in de gemeente waar de aanvrager is ingeschreven in de GBA. De administratieve lasten voor de burger worden verminderd als burgers het reisdocument kunnen aanvragen bij de uitgevende instantie van eigen keuze. Dat kan alleen worden gerealiseerd als elke uitgevende instantie online in de reisdocumenten-administratie de gegevens van eerdere aanvragen kan raadplegen.

Naar mijn mening zijn al deze argumenten, die een meerderheid van het parlement ook heeft onderschreven, nog steeds valide. Er is, ik verwijs

¹ TK 2004–2005, 25 764, nr. 26.

hiervoor onder meer naar de nota naar aanleiding van het eindverslag over de wijziging van de Paspoortwet, voor het bereiken van de hierboven genoemde doelstellingen ook een andere opzet beschouwd, te weten handhaven van de decentrale reisdocumentenadministraties met de toevoeging van een centrale verwijzingsindex. Daar is echter, om een aantal redenen die bij de behandeling van de Paspoortwet zijn gewisseld, niet voor gekozen.

Vingerafdrukken

Ik kom dan op het punt van de vingerafdrukken en het complexe vraagstuk van de beoordeling van de kwaliteit ervan.

Allereerst stel ik vast dat voor het beoordelen van de kwaliteit nog geen internationale standaarden zijn. Verder is het zo dat de Europese Unie verplicht om vingerafdrukken op te nemen ook ongeacht de kwaliteit ervan. Tenslotte moeten we ook beseffen dat er heel veel medewerkers (duizenden) betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten en dat die medewerkers geen specialisten zijn op het gebied van het opnemen en beoordelen van vingerafdrukken. Het aanvraag- en uitgifteproces is dus niet te vergelijken met processen in bijvoorbeeld de strafrechtketen.

We moeten ons er bovendien van bewust zijn dat verificatie van biometrische gegevens een geavanceerde vorm is van kansberekening. De onzekerheid over de uitkomst is als het ware ingebakken in de techniek. Daarom is ook in de EU-verordening (in artikel 4, lid 3) expliciet opgenomen dat een mislukte verificatieop zichzelf geen afbreuk doet aan de geldigheid van het paspoort of reisdocument voor overschrijding van de buitengrenzen.

Gelet op al deze factoren is de vraag aan de orde of het opportuun is om de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie op te slaan voor het doel dat we daarbij voor ogen hadden, te weten verificatie en identificatie. Ik ben in het licht van de tot dusver beperkte voortgang van de technische ontwikkeling tot de conclusie gekomen dat gebruik van de vingerafdrukken voor doeleinden van verificatie en identiteitsvaststelling niet mogelijk is zonder een te hoog percentage gevallen waarin een «misser» wordt aangegeven bij een rechtmatige houder van het reisdocument. Om die reden is het beter om voor nu te stoppen met de opslag van de vingerafdrukken in de decentrale reisdocumentenadministratie. Deze keuze betekent wel dat, gedurende de periode dat van opslag in de administratie wordt afgezien, er geen mogelijkheid zal zijn om bij vermoedens van fraude controles uit te voeren met behulp van de vingerafdrukken.

Ik wil deze tussenstap gebruiken om goed na te gaan hoe de vingerafdrukken in de praktijk worden opgenomen bij het aanvragen van de reisdocumenten en om te bepalen of daar verbeteringen op mogelijk zijn en zo ja welke. Ik wil overigens het aanvraag- en uitgifteproces op meer onderdelen kritisch bezien, ook de wijze waarop de identiteitsvaststelling dient plaats te vinden. Dat is immers het fundament. Er is ook reden, van de zijde van de gemeenten wordt dat ook onderschreven, om te kijken naar de competenties die de medewerkers moeten hebben die dit werk doen.

Samengevat

De Nederlandse identiteitskaart krijgt een andere wettelijke status waardoor het mogelijk is om, anders dan voor het paspoort, eigen

afwegingen te maken omtrent het digitaal opslaan van gegevens in het document.

Voor de toekomst blijft de vorming van een centrale reisdocumentenadministratie het doel.

Met de opslag van de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie wordt een pas op de plaats gemaakt om in kaart te brengen of en zo ja hoe er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd ten aanzien van de opname van de vingerafdrukken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner