

Vergaderjaar 2007–2008

31 324 (R1844)

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 juli 2008

1. Inleiding

Met genoegen heb ik kennisgenomen van het verslag betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie. De leden van de CDA-fractie en van de fractie van de ChristenUnie hadden kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, de leden van de PvdA-fractie, de VVD-fractie en de SGP-fractie hadden daarvan met belangstelling kennisgenomen, en de leden van de SP-fractie hadden daarvan met enige verbaazing kennisgenomen. De leden van alle genoemde fracties hadden daarover een aantal vragen. Graag ga ik hieronder in op de verschillende aspecten van het voorstel.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom in veel bepalingen gekozen is nadere regels te stellen bij algemene maatregel van (rijks)bestuur of ministeriële regeling.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om in veel reeds in de Paspoortwet bestaande delegatiebepalingen de nader te stellen regels niet langer te stellen op het niveau van een ministeriële regeling, maar op het niveau van een amvrb. Zo worden de «andere reisdocumenten», bedoeld in artikel 2, onderdeel g (tweede paspoorten en faciliteitenpaspoorten), na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer vastgesteld bij ministeriële regeling, maar bij algemene maatregel van rijksbestuur. Ook worden bij voorbeeld de nadere regels, die gesteld worden aan een verklaring van vermissing van een reisdocument ingevolge artikel 31, derde lid, en de regels omtrent onttrekking aan het verkeer van een reisdocument op grond van artikel 57 door dit wetsvoorstel niet langer bij ministeriële regeling, maar bij algemene maatregel van rijksbestuur gesteld. Wellicht is bij de leden van de SP-fractie door de wijziging van veel bestaande delegatiebepalingen de indruk ontstaan dat erg veel zaken doorgedelegeerd zijn van formele wet naar het niveau van amvrb, terwijl het juist voor een groot deel gaat om vaststelling van bestaande delegatieregels op een hoger niveau dan bij ministeriële regeling.

Het is overigens niet ongebruikelijk om technische aspecten en zaken die naar verwachting geregeld aanpassing behoeven, en niet van principiële aard zijn, in het algemeen te delegeren naar lagere regelgeving. Dit gebeurt in andere wetgeving ook. De regering weegt bij de totstandkoming van een wetsvoorstel af of en op welk niveau delegatie van regelgeving op zijn plaats is. De Raad van State van het Koninkrijk heeft in zijn advies naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel op dit punt geen aanleiding gezien opmerkingen te maken.

Ten aanzien van het door deze leden genoemde voorbeeld dat door de nadere regels ten aanzien van de organen waaraan gegevens verstrekt kunnen worden de toegankelijkheid van de data veel ruimer kan worden, verwijs ik naar de beantwoording in paragraaf 14 van deze nota.

2. De reisdocumentenadministratie en een positief register

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag in hoeverre de technische mogelijkheid om een positief register in te stellen heeft bijgedragen aan de behoefte aan een dergelijk register. Zij vroegen tevens of een centraal register ook zonder de chip mogelijk zou zijn geweest.

De vorming van de nieuwe reisdocumentenadministratie is niet per definitie verbonden met de introductie van een chip in de Nederlandse reisdocumenten. Reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel op basis waarvan het zogeheten Basisregister Reisdocumenten in de Paspoortwet is opgenomen¹ is gesproken over de mogelijkheid van een positieve registratie van alle reisdocumenten, met daarbij een vermelding van de status van het document. Van de zijde van koninkrijksregering is toen aangegeven dat eerst de stap gezet werd naar de vorming van een elektronische administratie. De stap daartoe is gezet in 2001 bij de invoering van de zogenaamde nieuwe generatie reisdocumenten.

Voor de koninkrijksregering is echter het feit dat medio 2009 het tweede biometrische kenmerk (de vingerafdrukken) in de reisdocumenten worden opgenomen, alsmede de eisen die gesteld moeten worden aan de beschikbaarheid van de in de administratie opgenomen gegevens, uiteindelijk de aanleiding geweest om over te gaan tot de vorming van een centrale online bevragebare reisdocumentenadministratie. De biometrische kenmerken in de reisdocumenten, gezichtsopname en vingerafdrukken, maken het mogelijk om controles uit te voeren en zo na te gaan of personen onder verschillende identiteiten reisdocumenten aanvragen. Tevens heeft in de besluitvorming de wens een rol gespeeld om de dienstverlening aan de burgers te verbeteren door de plaatsonafhankelijke aanvraag en uitgifte van de reisdocumenten mogelijk te maken.

3. Biometrie in reisdocumenten en gewetensbezwaren

De leden van de SP-fractie, de VVD-fractie, de fractie van de ChristenUnie, en de SGP-fractie stelden diverse vragen omtrent de positie van burgers die weigeren hun vingerafdrukken te geven in verband met gewetensbezwaren, en welke mogelijkheden er zijn voor deze groep personen. De leden van de SGP-fractie vroegen daarbij met name in te gaan op de vraag in hoeverre het voorstel binnen de huidige Europese normen noodzakelijk is, mede in het licht van de mogelijkheden om voor andere groepen personen uitzonderingen te maken.

Opname van twee vingerafdrukken in reisdocumenten is verplicht op grond van EU-regelgeving (Verordening (EG) Nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten). De verordening schrijft voor dat reisdocumenten een

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.

gezichtsopname en vingerafdrukken moeten bevatten, die zijn opgenomen in een (elektronisch) opslagmedium. In de verordening is niet voorzien in een specifieke uitzonderingsmogelijkheid van opname van vingerafdrukken in reisdocumenten voor zover sprake is van gewetensbezwaren. Het is daarom niet mogelijk om daarin bij of krachtens het wetsvoorstel wel te voorzien. Ik acht dit – afgezien van de grenzen die Europese regelgeving aan het wetsvoorstel stelt – ook niet wenselijk. Een dergelijke mogelijkheid bestaat immers ook niet ten aanzien van de opname van de foto in een reisdocument.¹ Het voorzien in een dergelijke mogelijkheid doet afbreuk aan de doelstelling om onder meer look-alike-fraude met reisdocumenten te voorkomen, bij voorbeeld wanneer gewetensbezwaren worden voorgewend door degenen die fraude willen plegen met reisdocumenten.

De verordening kent in artikel 1, derde lid, beperkingen op het toepassingsgebied. Zij is niet van toepassing op – kort gezegd – identiteitskaarten noch op reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben.

De Nederlandse identiteitskaart valt – ondanks de naamgeving – niet onder deze uitzondering, omdat deze kaart door Nederland is aangewezen als reisdocument (artikel 2, tweede lid, Paspoortwet) en daarmee een reisdocument is als bedoeld in de verordening. De kaart heeft een geldigheidsduur van 5 jaren en valt daarmee ook niet onder de tweede uitzondering.

Wel onder de tweede uitzondering vallen de nooddocumenten. Op grond van artikel 16, eerste lid, van de Paspoortwet kan in bepaalde gevallen aan degene die recht heeft op een paspoort maar op het moment van vertrek niet in het bezit is van een geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument, indien de betrokkene aantoonbaar zwaarwegende belangen te hebben bij de reis, een nooddocument worden verstrekt. Op een dergelijk nooddocument zullen in het algemeen geen vingerafdrukken worden opgenomen.

Verder kent het wetsvoorstel de mogelijkheid om een reisdocument af te geven zonder biometrische gegevens voor gevallen waarin deze gegevens niet van de houder kunnen worden verkregen. Dit is met name het geval bij degenen bij wie het afnemen van vingerafdrukken, die aan de eisen voldoen, fysiek niet mogelijk is. Behalve bij degenen bij wie vingers ontbreken, kan daarbij ook worden gedacht aan kinderen beneden de zes jaar: Bij deze kinderen hebben de vingerafdrukken in het algemeen nog niet de kwaliteit die nodig is voor verificatie. De Europese Commissie heeft dit inmiddels ook onderkend, en heeft met het oog hierop een wijziging van de verordening in voorbereiding, waarin kinderen jonger dan zes jaar en personen bij wie het afnemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, worden vrijgesteld van de verplichte afname van vingerafdrukken.

4. Het verstrekkingenregime en de bestrijding van fraude door vermissing

De leden van de CDA-fractie vroegen of de procedure rondom vermissing niet vereenvoudigd kan worden door deze procedure volledig in handen te geven bij de uitgevende instantie, vanuit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten.

De verplichting om bij vermissing van een reisdocument een proces-verbaal op te laten maken bij de politie is onderdeel van een samenstel van maatregelen dat in 2001 in de Paspoortwet wettelijk is verankerd om misbruik aan te pakken.² Tijdens de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel werd het voorstel om reisdocumenten te weigeren of vervallen te verklaren wegens de aanwezigheid van een gegronde vermoeden van strafbare feiten met (behulp van) reisdocumenten,³ bij

¹ Met uitzondering van de zeer bijzondere situatie waarin een nooddocument (laissez-passer) moet worden verstrekt aan een persoon die direct het land van zijn verblijf moet verlaten (bv wegens oorlogshandelingen) en op die korte termijn niet aan een foto kan komen.

² Stb. 2001, 132. De verplichting was in afwachting van de wettelijke regeling voor een belangrijk deel overigens reeds eerder gerealiseerd door middel van een ministeriële regeling. Bij Besluit van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 31 januari 1997, Stcrt. 1997, 24, was artikel 14 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995 gewijzigd, waardoor een aanvraag voor een nieuw reisdocument in Nederland na vermissing nog slechts in behandeling kon worden genomen indien een door de politie op ambtsead opgemaakt proces-verbaal ter zake van de vermissing werd overgelegd.

³ Wijziging van de Paspoortwet, Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 977 (R1644), nr. 3.

amendement verder verruimd tot een gegronnd vermoeden van handelingen die het vertrouwen in het reisdocument schaden.¹ Momenteel wordt het beleid rondom vermissingen van reisdocumenten heroverwogen. Hiertoe worden de procedures rondom vermissingen met alle betrokken partijen, waaronder de politie, geanalyseerd. Doel hiervan is deze procedures zodanig in te richten dat misbruik van reisdocumenten zo snel mogelijk wordt onderkend en zo adequaat wordt aangepakt. De politie speelt een onmisbare rol als organisatie die misbruik van reisdocumenten kan onderzoeken, relaties met mogelijke strafbare feiten in kaart kan brengen en zo nodig tot opsporing kan overgaan. Daarom wordt niet overwogen om de politie bij de aanpak van het probleem van vermiste en gestolen reisdocumenten buiten spel te zetten. Het kan bij misbruik van reisdocumenten immers gaan over identiteitsfraude, die tot aanzienlijke schade kan leiden. Ik zal de Kamer over de uitkomsten van de analyses en de eventueel te nemen maatregelen nader informeren.

De leden van de PvdA-fractie hadden enkele vragen over de effectiviteit van een centrale reisdocumentenadministratie met betrekking tot de vermindering van het aantal verliezen en diefstallen van reisdocumenten.

De nieuwe administratie registreert alle reisdocumenten. Doordat de administratie on-line toegankelijk zal zijn voor autoriteiten en de politie bij aangifte van diefstal of vermissing van een reisdocument in de administratie kan registreren, zal sneller dan nu duidelijk zijn of een reisdocument is gestolen of vermist. Of en zo ja in welke mate het feit dat misbruik van een vermist c.q. gestolen reisdocument kan worden opgemerkt zal bijdragen aan het tegengaan van verlies en diefstal valt echter niet met zekerheid te zeggen. Daarnaast wordt het door de nieuwe administratie mogelijk het aanvraagproces beter te ondersteunen doordat (biometrische) gegevens van de aanvrager daarin kunnen worden geverifieerd. Daarmee kunnen in een vroeg stadium pogingen tot identiteitsfraude worden opgespoord en kan worden voorkomen dat, naast gestolen of verloren reisdocumenten, er ook reisdocumenten in het verkeer komen die op basis van een valse identiteit zijn verkregen.

5. Bezwaren tegen de administraties in hun huidige vorm

De leden van de PvdA-fractie wilden weten hoeveel verificatievragen er tussen paspoortverstreckende autoriteiten jaarlijks worden gesteld, hoeveel reisdocumenten deze autoriteiten jaarlijks uitgeven en hoeveel reisdocumenten door de decentrale administraties worden beheerd.

Bij de aanvraag voor een reisdocument worden uiteenlopende verificaties uitgevoerd. Allereerst worden de persoonsgegevens van de aanvrager geverifieerd. Voor zover het gaat om ingezetenen van Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba wordt daartoe de bevolkingsadministratie (GBA c.q. PIVA) geraadpleegd. In geval van vermissing van een reisdocument worden ook de aanvraaggegevens van het vermiste reisdocument opgevraagd, hetzij uit de eigen reisdocumentenadministratie, hetzij uit de reisdocumentenadministratie van een andere autoriteit indien deze het vermiste reisdocument heeft verstrekt. Tevens wordt de signaleringslijst geraadpleegd om na te gaan of er gronden zijn om geen document te verstrekken. De aanvraag wordt vervolgens vastgelegd in de reisdocumentenadministratie. Bij het door de uitgevende instantie inklaren van de door de producent gepersonaliseerde en afgeleverde documenten wordt de ontvangst van de reisdocumenten in de reisdocumentenadministratie bij de betreffende aanvraag aangetekend. Bij uitgifte van het reisdocument worden wederom de signaleringslijst en in voorkomende gevallen de bevolkingsadministratie geraadpleegd om na te gaan of er gronden zijn het document niet uit te reiken (bijvoorbeeld in geval van een naams-

¹ Wijziging van de Paspoortwet, Amendement van het lid Balkenende, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 977 (R1644), nr. 10.

wijziging of een andere reden). Voorts wordt de uitreiking aangetekend in de reisdocumentenadministratie. Afhankelijk van de vraag of er sprake is van een vermissing vinden bij paspoortverstreckende autoriteiten dus 7 verificatiemomenten plaats.

De nieuwe generatie reisdocumenten is in oktober 2001 ingevoerd, dat is nu 6,5 jaar geleden. Uitgaande van ca 3 miljoen uitgegeven reisdocumenten per jaar bevatten de decentrale reisdocumentenadministraties nu ca 20 miljoen aanvragen voor reisdocumenten, dat is gemiddeld ca 29 000 per decentrale uitgiftelocatie. Bedacht moet worden dat grotere gemeenten meer dan één uitgiftelocatie kunnen hebben waar reisdocumenten kunnen worden aangevraagd. In dergelijke gemeenten is een veelvoud van het gemiddelde aan aanvraaggegevens opgeslagen.

Daarnaast worden in de huidige praktijk bij de behandeling van aanvragen voor reguliere reisdocumenten en nooddocumenten in het buitenland en van aanvragen voor nooddocumenten aan de grens door de Koninklijke Marechaussee, onder andere via fax en telefoon de nodige verificaties uitgevoerd om de gegevens te controleren in de administraties van de gemeenten waar de aanvrager woonachtig is c.q. eerder een reisdocument heeft aangevraagd. Dergelijke verificaties kunnen nu niet online plaatsvinden, omdat de reisdocumentenadministraties daarop niet zijn ingericht. Het aantal verificatievragen dat hiermee gemoeid is, kan alleen maar geschat worden aan de hand van het aantal documenten dat jaarlijks wordt uitgegeven. Per jaar worden ca 19 000 nooddocumenten uitgegeven.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat zij zich precies moeten voorstellen bij de centrale database, die blijkens de toelichting (pag. 18) bestaat uit een samenstel van databases, en wat het verschil is met de reeds bestaande decentrale administraties behalve het gegeven dat zij met elkaar worden verbonden.

De opzet van de nieuwe reisdocumentenadministratie is er enerzijds op gericht dat de integriteit van de administratie is gewaarborgd en anderzijds dat de continuïteit van het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten niet in gevaar wordt gebracht. Om deze opzet te realiseren is voorzien dat er meerdere databases zijn. Dat betekent allereerst dat er in technische zin redundantie is gerealiseerd. Dit houdt in dat als de ene database uitvalt de andere database het kan overnemen. Het betekent ook dat er een database zal zijn die niet extern bevroegbaar is, maar die er uitsluitend toe dient om in geval van twijfel omtrent de integriteit van de gegevens in de databases die bevroegd worden, te kunnen controleren of de in de administratie opgeslagen gegevens nog correct zijn.

Deze opzet is niet te vergelijken met de huidige situatie waarin er ca 700 databases zijn (namelijk de elektronische administraties bij de uitgiftelocaties van de reisdocumenten). In de huidige situatie is van redundantie als bovenbedoeld in het geheel geen sprake. Elke locatie beschikt alleen over een zelfstandig functionerende database waarin uitsluitend de gegevens zijn opgeslagen van de reisdocumenten die daar zijn aangevraagd. Het is in deze decentrale opzet niet mogelijk dat bij uitval van een database op een bepaalde uitgiftelocatie een database in een andere uitgiftelocatie het overneemt.

6. Plaatsafhankelijke uitgifte

Relatie met de gemeentelijke basisadministratie

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vroegen in te gaan op de

modernisering van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en de ontwikkeling van het centraal deel van de GBA, gelet op de samenhang met de mogelijkheid van plaatsonafhankelijke uitgifte van reisdocumenten. De leden van de CDA-fractie vroegen of de modernisering van de GBA in dit verband een *conditio sine qua non* is voor een succesvolle implementatie van de nieuwe centrale reisdocumentenadministratie. Tevens vroegen zij of gewaarborgd kan worden dat de GBA een volledig en juist beeld geeft. De leden van de SGP-fractie vroegen met betrekking tot de GBA of als gevolg van dit wetsvoorstel ook bereikt is dat de GBA van verschillende gemeenten precies hetzelfde is opgezet, of dat er nog afstemmingsproblemen voorkomen.

De modernisering van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is een voorwaarde voor invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening voor reisdocumenten. Voor het plaatsonafhankelijk aanvragen en uitreiken van reisdocumenten is het noodzakelijk om de actuele persoonsgegevens van de burger aan de balie te kunnen raadplegen en gebruiken. De gemoderniseerde GBA maakt het mogelijk voor gemeenten om on-line over gegevens van burgers uit andere gemeenten te beschikken. Deze gegevens zijn beschikbaar via de centrale gegevensverstrekking GBA-V. Afstemmingsproblemen zijn in deze niet aan de orde. De gemeentelijke GBA's communiceren voor plaatsonafhankelijke dienstverlening in het kader van reisdocumenten niet met elkaar. Het raadplegen van persoonsgegevens zal via de centrale verstrekking GBA-V gaan lopen.

Hierbij wordt opgemerkt dat met de huidige gemeentelijke systemen de actualisering van de gegevens van een ingeschrevene in de GBA-V nog plaats vindt op basis van berichtenverkeer. Dat betekent dat er maximaal 48 uur kan verlopen tussen de aanpassing van een gegeven in de lokale GBA en de verwerking van die wijziging in de GBA-V. Indien wordt begonnen met de invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening op het moment dat deze gemeentelijke systemen nog niet zijn aangepast, kan het in sommige gevallen voorkomen dat een of meer gegevens in de oorspronkelijke paspoortaanvraag ten tijde van de uitreiking van het document niet meer blijken te kloppen. In dat geval zal een heraanvraag moeten worden gedaan en wordt het reeds geproduceerde reisdocument vernietigd.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting voor 2008 is het belang van een kwalitatief goede GBA aan de orde gekomen. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) is gewerkt aan een actieplan kwaliteit GBA, in antwoord op de motie Heijnen/Bilder.¹ De Kamer is hierover bij brief van 11 juni 2008 geïnformeerd².

Op 29 februari 2007 heeft de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vragen gesteld over de voortgang van het programma modernisering GBA. In deze vragen is gevraagd te reageren op de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling en invoering van de onderdelen van het programma. De antwoorden op deze vragen zullen op korte termijn aan de Kamer worden aangeboden.

Plaatsonafhankelijke uitgifte

De leden van de VVD-fractie wilden weten of het plaatsonafhankelijk maken van de uitgifte van reisdocumenten tot concurrentie tussen gemeenten kan leiden, aangezien burgers zich mogelijk zullen wenden tot de gemeente waar reisdocumenten het goedkoopst zijn.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 31 200 VII, nr. 34.

² Kamerstukken II, 2007/08, 27 859, nr. 12.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in 2006 een onderzoek gedaan naar de financiële en organisatorische consequenties van plaatsonafhankelijke dienstverlening. Het Onderzoeksrapport «Plaatsonafhankelijke dienstverlening. Een stap vooruit?» is op 22 september 2006 door het kabinet aan de Kamer aangeboden.¹ Uit het onderzoek komt naar voren dat de gevolgen van plaatsonafhankelijke dienstverlening in zowel financiële als organisatorische termen beperkt zijn. Ook stelt het onderzoek dat het zeer onwaarschijnlijk is dat er concurrentie zal ontstaan tussen gemeenten op het terrein van het aanbieden van reisdocumenten. Aangenomen mag worden dat burgers zich in het algemeen het meest zullen laten leiden door de vraag waar zij het snelst en met de minste moeite een reisdocument kunnen aanschaffen op het moment dat zij dit nodig hebben.

Voor de beantwoording van de vraag van deze leden of plaatsonafhankelijke uitgifte van reisdocumenten via een decentrale administratie met een centrale verwijzindex tot stand kan worden gebracht, verwijs ik naar de beantwoording hierover in paragraaf 7 van deze nota.

De fractieleden van de SGP vroegen of de plaatsonafhankelijke uitgifte geen extra problemen oplevert voor het bestrijden van fraude. Zij wezen daarbij op de mogelijkheid dat iemand spoedig na zijn eerste aanvraag ook een aanvraag indient in een andere gemeente en vroegen hoe snel de aanvraaggegevens in de administratie worden opgenomen, hoe de verwerking van de aanvraag vervolgens in zijn werk gaat en of er een waarschuwingssignaal komt.

De gegevens worden onmiddellijk, online, in de administratie opgenomen. Het is niet uitgesloten dat burgers zullen trachten op meerdere plaatsen een reisdocument aan te vragen met het doel het plegen van fraude. In de nieuwe administratie is voor de instantie die de aanvraag in ontvangst neemt, zichtbaar of er reeds een aanvraag voor een reisdocument in behandeling is genomen.

Verder voert de nieuwe administratie dagelijks een zoekactie uit, op basis van geslacht, gezichtsoptname en vingerafdrukken, om na te gaan of de aanvrager niet al onder een andere identiteit een reisdocument bezit. Indien dit het geval blijkt te zijn, wordt de aanvraag geblokkeerd zodat er nader onderzoek kan plaatsvinden. Zolang dit onderzoek gaande is kan het aangevraagde reisdocument niet worden uitgereikt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze geautomatiseerde controle.

Ten slotte wordt bij uitreiking van een reisdocument in de nieuwe administratie gecontroleerd of betrokkene zijn eerder uitgereikte reisdocument heeft ingeleverd. Mochten er meer documenten zijn aangevraagd dan is toegestaan, dan zal uitreiking van deze reisdocumenten worden geblokkeerd door het feit dat de nieuwe administratie aangeeft dat de betrokken persoon een eerder uitgereikt reisdocument nog niet heeft ingeleverd. Dat kan ook een reisdocument zijn dat bv. pas een half uur eerder is uitgereikt.

Er vindt derhalve zowel bij de aanvraag, tussen aanvraag en uitreiking als bij de uitreiking een controle plaats op het mogelijk onrechtmatige bezit van meerdere reisdocumenten tegelijkertijd.

7. Een nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie

De leden van de CDA-fractie vroegen of de mogelijkheid van een identiteitskaart blijft bestaan, en, zo ja, op welke wijze, en welke keuzemogelijkheden er voor burgers zijn.

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

De nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie heeft geen gevolgen voor de modellen reisdocumenten die thans aangevraagd kunnen worden. Ook in de aanwijzing van de reisdocumenten als identiteitsdocument (artikel 1 van de WID) treedt geen verandering op. De Nederlandse identiteitskaart (NIK) blijft bestaan en blijft ook een geldig identiteitsdocument. In de keuzemogelijkheid van de burger om een NIK dan wel een paspoort of beide aan te vragen, treedt dan ook geen verandering op.

De fractieleden van de PvdA en de VVD vroegen of dwingende EU-regelgeving verplicht tot een centrale reisdocumentenadministratie. Zij informeerden voorts op welke wijze dit in andere landen binnen de EU is geregeld. De leden van de VVD-fractie vroegen daarbij of de EU-verordening van 13 december 2004 verplicht tot het opnemen van de biometrische gegevens in een centrale of decentrale administratie. Zij vroegen nader te motiveren waarom gekozen is voor een centrale reisdocumentenadministratie en of de gestelde doelen ook via een decentrale opzet met een centrale verwijsindex bereikt kunnen worden.

De EU-verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten verplicht uitsluitend tot het opslaan van twee biometrische kenmerken, zijnde de gezichtsopname en de vingerafdrukken, in een chip die in de reisdocumenten wordt aangebracht. De verordening regelt niets omtrent de administraties die de lidstaten voeren voor de reisdocumenten noch over de gegevens die in de administraties worden opgeslagen.

Het beleid en de wet- en regelgeving ten aanzien van de reisdocumenten verschilt van staat tot staat, zowel binnen als buiten de Europese Unie. Dit betekent dat ook de stelsels per land verschillen. Evenals in Nederland spelen daarbij allerlei overwegingen een rol (politiek, maatschappelijk, historisch, cultureel, staatsrechtelijk), die per land tot uiteenlopende keuzes leiden. Die keuzes kunnen in de loop van de tijd bovendien weer anders worden gemaakt, indien bepaalde ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Er is geen overzicht beschikbaar waarin deze verschillen systematisch naast elkaar zijn gezet.

Bij de keuze voor een centrale reisdocumentenadministratie hebben naast het voorkomen van fraude, verschillende overwegingen een rol gespeeld. Een daarvan is ook geweest het ondersteunen van de plaatsonafhankelijke uitgifte van reisdocumenten. Zoals uiteen is gezet op pagina 11 en 12 van de memorie van toelichting, kan dit in principe ook met een decentraal ingerichte reisdocumentenadministratie waarin de afzonderlijke administraties gekoppeld zijn. Aan een decentrale reisdocumentenadministratie, die niettemin in staat moet zijn om een aantal belangrijke functies te kunnen uitvoeren, zoals het mogelijk maken van plaatsonafhankelijke dienstverlening, zijn echter belangrijke nadelen verbonden.

In de eerste plaats is dan een centrale verwijsindex en een online benaderbaarheid van alle decentrale administraties (ca. 700) nodig. De verwijsindex fungeert in deze opzet als ingang om na te gaan welke aanvragen voor reisdocumenten de aanvrager (in het verleden) heeft gedaan en waar die zijn gedaan. De verwijsindex moet daartoe de volgende gegevens bevatten:

- de nummers van de reisdocumenten die aan betrokkene zijn uitgereikt;
- het BSN van de houder (voor zover deze een BSN heeft)
- de naamsgegevens van de houder;
- de geboortegegevens van de houder;
- een verwijzing naar de decentrale administratie(s) waar betrokkene

eerder reisdocumenten heeft aangevraagd en waar zich de (overige) gegevens bevinden die nodig zijn voor verificatie, zoals de gezichtsopname, vingerafdrukken en handtekening.

Het bovenstaande betekent dat er ook bij gebruik van een centrale verwijsindex niet valt te ontkomen aan een centrale registratie van een aantal identificerende gegevens van een persoon. Daar komt bij dat die gegevens in dat geval bovendien blijvend op twee of meer plaatsen (in de centrale verwijsindex en in een of meer decentrale reisdocumentenadministraties waar betrokkene een reisdocument heeft aangevraagd) opgeslagen zullen worden.

Het kunnen nagaan of onder verschillende identiteiten een reisdocument is aangevraagd (de zogenaamde biometrische zoekfunctie) vereist met een decentrale opzet dat elke decentrale reisdocumentenadministratie beschikt over de noodzakelijke programmatuur. Elke aanvraag die wordt gedaan (er worden per dag ca. 15 000 aanvragen voor reisdocumenten ingediend) moet naar alle decentrale administraties worden gezonden zodat in de decentrale administratie op basis van geslacht, gezichtsopname en vingerafdrukken nagegaan wordt of betrokkene onder een andere identiteit reeds over een reisdocument beschikt. De resultaten van die zoekactie – de mogelijke indicaties van fraude – moeten dan worden onderzocht. Aannemende dat niet elke uitgevende instantie de specialisten die daarvoor nodig zijn in huis moet gaan halen, zal die beoordeling centraal moeten plaatsvinden. Dat betekent dat de decentraal verkregen resultaten van de zoekactie op dubbele identiteiten weer centraal worden verzameld en nader onderzocht.

Bij een decentrale opzet met 700 on-line te benaderen administraties zal de beschikbaarheid altijd problematisch zijn. Er zullen immers altijd wel een of meerdere van de decentrale administraties niet beschikbaar zijn. Ten opzichte van een centraal ingerichte administratie zullen aanvragen bij een decentrale opzet daarom vaker aangehouden moeten worden. Een decentrale opzet vereist namelijk bij raadplegen van vorige aanvragen dat zowel de centrale verwijsindex als één of meerdere decentrale administraties beschikbaar zijn. Bij een centrale opzet is dat maar één centrale component die meervoudig uitgevoerd kan worden. Verder zal het aanvraag- en uitgifteproces bij een decentrale opzet meer tijd vergen. Een bevraging van de reisdocumentenadministratie betekent bij een decentrale opzet namelijk eerst het raadplegen van de verwijsindex en vervolgens het raadplegen van één of meerdere decentrale administraties. Dat vergt, doordat meerdere systemen in de beantwoording zijn betrokken, per definitie meer tijd dan bij één systeem. Daarnaast kan het antwoord indien een decentrale administratie – tijdelijk – niet beschikbaar is langer op zich laten wachten.

Een ander onderscheidend punt is de vereiste verwerkingscapaciteit, die bij een decentrale opzet hoger is. Bij een decentrale opzet van de administratie kan elke afzonderlijke administratie met een piekbelasting te maken krijgen. Om dan toch nog een acceptabele respons te krijgen zal elke administratie daarom moeten zijn toegerust op piekbelastingen. De vragen die gaan over de gegevens uit een specifieke administratie kunnen namelijk niet worden beantwoord door een andere decentrale administratie. De verwerkingscapaciteit van een decentrale administratie die even minder vragen te verwerken heeft, kan dus niet worden aangewend door een decentrale administratie die een piek aan vragen te verwerken krijgt. Omdat er 700 administraties zijn, moeten er 700 afzonderlijke systemen op piekbelastingen worden gedimensioneerd. Bij een centrale opzet kan een piekbelasting efficiënter worden afgehandeld, omdat de verwerkingscapaciteit is geconcentreerd. Bevragingen worden door meerdere databases waarop de administratie draait, afgehandeld. Het vergroten van de

verwerkingcapaciteit betekent bij een centrale administratie een investering op één plek, bij een decentrale opzet op 700 plekken.

In het geval van onderhoud en aanpassingen in de administraties moeten deze bij een decentrale opzet op 700 plekken doorgevoerd worden. Die aanpassingen moeten dan ook nog eens gecoördineerd en op hetzelfde moment doorgevoerd worden. Daarbij moet natuurlijk tijdens de «verbouwing» de on-line bevraging gewoon doorgaan. Dat is bij een decentrale opzet van administraties die over de hele wereld zijn verspreid en te maken hebben met andere tijdzone's een moeilijke opgave.

De beveiliging is een andere reden om niet voor een decentrale opzet te kiezen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 10 van deze nota.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of het basisregister reisdocumenten zal ophouden te bestaan, en het register Paspoortsignaleringen zal blijven bestaan naast de voorgestelde centrale reisdocumentenadministratie.

Het is juist dat het Basisregister reisdocumenten zal ophouden te bestaan en dat het Register paspoortsignaleringen zal blijven bestaan naast de voorgestelde centrale reisdocumentenadministratie.

Ten slotte vroegen de VVD-fractieleden welke maatregelen zijn getroffen om ervoor te zorgen dat het project van de nieuwe reisdocumentenadministratie niet te maken krijgt met de problemen waarmee vele andere ICT-projecten van de overheid wel mee zijn geconfronteerd, en welke maatregelen zijn getroffen voor het geval het systeem uitvalt.

Veranderingstrajecten, of daar nu wel of niet ICT aan te pas komt, zijn ingrijpend en derhalve risicovol. Problemen, knelpunten en tegenvallers kunnen, hoe goed het traject ook is voorbereid, niet worden uitgesloten. Dat is niet anders voor de vorming van een centrale reisdocumentenadministratie. Er zijn verschillende maatregelen voorzien om het veranderingstraject in goede banen te leiden. Allereerst wordt pas met de bouw van de nieuwe administratie begonnen als uit de discussie in het parlement duidelijk is geworden dat er voldoende steun bestaat voor de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Daarmee kan worden voorkomen dat de technische opzet van de administratie als gevolg van de behandeling van het wetsvoorstel aangepast moet worden. Daarnaast zullen de decentrale reisdocumentenadministraties in werking blijven totdat de nieuwe administratie is gevormd, getest en is aangetoond dat het werkt. De continuïteit van het aanvraag- en uitgifteproces is derhalve gedurende de bouw en de invoering van de nieuwe administratie niet in gevaar. Ten slotte wordt er voor gewaakt dat de invoering van de nieuwe administratie niet samenvalt met andere veranderingen in het aanvraag- en uitgifteproces.

Er zij overigens nog op gewezen dat in de reisdocumentenketen veelvuldig veranderingen worden aangebracht. In 2001 is bij de invoering van de nieuwe generatie reisdocumenten de gehele ict-infrastructuur voor het aanvraagproces en de personalisering van reisdocumenten veranderd. Dit is zonder noemenswaardige problemen verlopen. Begin 2007 zijn de decentrale databases voor de reisdocumentenadministraties helemaal vernieuwd. Ook dat is zonder problemen verlopen. Verder worden er jaarlijks enkele technische veranderingen aangebracht in de programma's die gebruikt wordt voor het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten. De continuïteit van het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten is hierbij tot op heden niet in gevaar geweest.

Er wordt inderdaad voorzien dat de nieuwe reisdocumentenadministratie na invoering continue bevroegbaar is. Er worden daarom ook maatregelen voorzien om een hoog beschikbaarheidspercentage te kunnen realiseren, waarop in het slot van paragraaf 5 wordt ingegaan. Voor het geval de reisdocumentenadministratie als gevolg van een plotseling optredende gebeurtenis tijdelijk even niet beschikbaar zou zijn, is voorzien dat de aanvraaggegevens tijdelijk in de decentrale administraties blijven opgeslagen totdat het centrale systeem de aanvragen weer kan overnemen. Op die wijze kan het aanvraagproces voor de reisdocumenten in beginsel altijd doorgang vinden.

8. Doel van de reisdocumentenadministratie

De leden van de PvdA-fractie wilden graag meer uitleg over wat er wordt bedoeld met het doel van de nieuwe reisdocumentenadministratie met betrekking tot het verrichten van onderzoek naar handelingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid van de staat, en waarom een gecentraliseerde administratie daaraan zal bijdragen. Zij vroegen voorts of er indicaties zijn dat personen die de veiligheid van de staat bedreigen, gebruik maken van vervalste reisdocumenten, zoals de terroristen die aanslagen pleegden in New York of Madrid.

Allereerst wordt het met de nieuwe administratie voor de KMAR en de buitenlandse posten mogelijk om bij de aanvraag van reisdocumenten en nooddocumenten de aanvraaggegevens in de administratie te controleren. Dergelijke controles zijn met de huidige decentrale opzet van de reisdocumentenadministratie niet mogelijk. Daarnaast biedt de nieuwe administratie aan alle paspoortverstreckende instanties de mogelijkheid om, op basis van de gezichtsopname en de vingerafdrukken, voor alle aanvragen te controleren of een persoon onder een andere identiteit reeds een reisdocument heeft. Dit zijn nieuwe instrumenten bij het voorkomen en detecteren van identiteitsfraude. Het detecteren en voorkomen van identiteitsfraude is zowel in het kader van criminaliteitsbestrijding als het voorkomen van terrorisme van groot maatschappelijk belang.

Al in het jaarverslag van de AIVD 2002, dat op 29 april 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer werd aangeboden, wordt melding gemaakt van ondersteuningsactiviteiten van islamistisch terroristische activiteiten door in Nederland verblijvende personen en organisaties. Hierbij gaat het onder meer het regelen van vervalste reisdocumenten en persoonsdocumenten ten behoeve van personen die een bedreiging zijn voor de nationale veiligheid. Het is de regering bekend dat het gebruik van vervalste reisdocumenten nog steeds onderdeel is van de modus operandi van terroristen.

9. Inhoud van de reisdocumentenadministratie

Loggegevens

De leden van de CDA-fractie vroegen in te gaan op de vraag of en door welke instantie het reisgedrag van een bepaalde persoon kan worden nagegaan aan de hand van loggegevens, bij voorbeeld doordat daaruit blijkt dat een grenscontroleautoriteit een verificatievraag heeft gesteld aan de reisdocumentenadministratie.

Het is de bedoeling dat de nieuwe reisdocumentenadministratie een berichtenlog kent waarin alle berichten van en naar de administratie worden gelogd. Het is derhalve mogelijk om aan die log te ontleen welke verificatievragen door welke autoriteit (en ook door welke ambtenaar) zijn gesteld en welk antwoord daarop is gegeven. De berichtenlog is bedoeld

voor het beheer en het onderhoud van de administratie en kan in dat kader «bevraagd» worden. De toegang tot de berichtenlog zal beperkt zijn tot diegenen die belast zijn met het beheer van de administratie. De berichtenlog is niet bevroegbaar door autoriteiten die de administratie gebruiken.

Biometrische gegevens in reisdocumenten

De fractieleden van het CDA vroegen in te gaan op de noodzaak de gezichtsopname na verloop van tijd te actualiseren in relatie tot de actualiteit en betrouwbaarheid daarvan. De fractieleden van zowel het CDA als de VVD vroegen met betrekking tot de gezichtsopname naar de beleidslijnen aanzien van gezichtsbedekkende kleding. De leden van de VVD-fractie vroegen daarbij hoe de regering aankijkt tegen het standpunt dat iedereen zonder een hoofddoek op een pasfoto van een reisdocument moet zijn afgebeeld. Ook vroegen zij of het dragen van een niqaab of een boerka op de pasfoto is toegestaan.

De gezichtsopname, de handtekening en de vingerafdrukken zijn aanvraaggegevens. Bij elke nieuwe aanvraag worden de op dat moment opnieuw opgenomen gegevens van de burger opgeslagen. Voor de verificatie (controle) van in de reisdocumentenadministratie opgeslagen gegevens zal altijd gebruik worden gemaakt van de gegevens van het laatst aangevraagde reisdocument. Daarmee is de actualiteit van deze gegevens voldoende gewaarborgd.

Het dragen van gezichtbedekkende kleding op de pasfoto die in (de chip van) het reisdocument wordt opgenomen is nu reeds niet toegestaan en zal ook niet toegestaan worden. Het bedekken van het gezicht staat immers een succesvolle identificatie van een persoon in de weg. Daarnaast staat de EU-verordening het dragen van gezichtbedekkende kleding niet toe. Het op de pasfoto dragen van een hoofddoek of andere hoofdbedekking is in Nederland toegestaan, mits dit geschiedt vanwege goddienstige of levensbeschouwelijke of medische redenen. De EU-verordening staat het dragen van een hoofddoek ook toe. Voorwaarde is wel dat het gezicht van de persoon volledig zichtbaar blijft. Dit om een goede (geautomatiseerde) gezichtsherkenning van de persoon mogelijk te maken.

De leden van de SP-fractie informeerden waarom gekozen is voor het opnemen van vingerafdrukken in het paspoort, en waarom bij voorbeeld niet voor de irisscan. Tevens wilden zij weten waarom de vingerafdrukken eveneens worden opgenomen in een centrale database.

De EU-verordening 2252/2004 schrijft voor dat de EU-lidstaten een gezichtsopname en vingerafdrukken in de reisdocumenten moeten opnemen. De EU heeft niet gekozen om andere biometrische kenmerken voor te schrijven.

Met betrekking tot de vraag waarom de vingerafdrukken ook in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen is het zo dat in de huidige Paspoortwet het uitgangspunt wordt gevolgd dat alle gegevens die in de reisdocumenten staan ook in de administratie worden opgeslagen. Immers al die gegevens dienen bij het aanvragen- en uitgeven van de reisdocumenten ook gecontroleerd te worden. De registratie van de gezichtsopname in de administratie is reeds geregeld in de Paspoortwet en de Paspoortuitvoeringsregelingen, omdat de gezichtsopname (in casu de foto) op het document voorkomt (zowel zichtbaar als opgeslagen in de chip). Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook de vingerafdruk, als nieuw gegeven, onderdeel van de reisdocumentenadministratie.

10. Beveiliging van de reisdocumentenadministratie

Beveiliging van de gegevens in de reisdocumentenadministratie

De leden van de CDA- en PvdA-fractie stelden diverse vragen met betrekking tot voorkoming van fraude en de beveiliging van de nieuwe reisdocumentenadministratie. Zij vroegen of de administratie op één fysieke locatie zal worden gesitueerd, en – zo ja – hoe de fysieke kwetsbaarheid zal worden voorkomen. Voorts vroegen zij of voldoende maatregelen zijn genomen tegen een inbraak in het systeem, bijvoorbeeld een cyber attack, en of een centrale administratie vanuit dit oogpunt niet juist kwetsbaar is.

De beveiliging is een van de overwegingen die heeft geleid tot de keuze voor een centrale opzet. Bij een decentrale opzet moeten alle administraties on-line niet alleen bevragebaar worden voor de andere uitgevende instanties maar ook voor andere geautoriseerde gebruikers. De beveiliging van de reisdocumentenadministraties is daar thans niet op berekend en zeker niet geschikt voor. Dat betekent dat de beveiliging van de decentrale administraties naar een substantieel hoger niveau moet worden gebracht. Dat is moeilijk te realiseren gelet op het feit dat de uitgevende instanties elk een eigen beveiligingsbeleid hanteren. Ook het toezicht op het naleven van de beveiligingseisen is in een decentrale opzet moeilijk(er) in te vullen en zal ook meer menskracht en kosten met zich meebrengen. Daarnaast zullen risico's met betrekking tot de integriteit van de gegevens in de administratie zich evenzeer bij een decentrale opzet als bij een centrale opzet voordoen. Indien een «inbreker» in staat is in één of enkele decentrale administraties in te breken en daar gegevens te manipuleren vormt dat niet een incident op zich. Er kan dan op geen enkele decentrale administratie meer worden vertrouwd. Het is immers ongewis waar en hoeveel inbraken hebben plaatsgevonden of nog zullen plaatsvinden en welke gegevens er dan zijn gemanipuleerd.

De huidige decentrale administraties zijn aangesloten op besloten netwerken en niet op het «internet». Dat betreft besloten netwerken van gemeenten (GemNet) en het besloten netwerk van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook de nieuwe reisdocumentenadministratie zal uitsluitend via besloten netwerken te benaderen zijn. Verder wordt de nieuwe reisdocumentenadministratie nog op andere manieren beveiligd tegen aanvallen. Een gebruiker van de administratie zal zich met een digitaal certificaat moeten authenticeren. Dat geldt nu ook al bij de decentrale administraties. Kan een gebruiker zich niet met een geldig digitaal certificaat authenticeren, dan wordt de toegang geweigerd. Indien wel toegang wordt verkregen, kan een gebruiker alleen die handelingen verrichten waartoe deze is geautoriseerd. De gegevens die in de administratie zullen worden opgeslagen (en ook de back-ups daarvan) zullen versleuteld worden opgeslagen, zodat iemand die zich ongeautoriseerd toegang verschafft tot opslagmedia geen inzage heeft in de gegevens die daar op staan. Dat is thans niet het geval. Daarnaast zullen de gegevens digitaal worden ondertekend zodat gegevens niet ongemerkt gewijzigd kunnen worden. Daarmee worden de gegevens in de administratie beter beveiligd dan thans het geval is. Ten slotte zullen de plaats of plaatsen waar de nieuwe administratie fysiek wordt ondergebracht beveiligd zijn om te voorkomen dat onbevoegden fysiek toegang krijgen tot delen van de administratie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband of zij goed begrepen dat door middel van een samenstel van databases wordt beoogd het risico van manipulatie te spreiden. Zij vroegen of een storing in één van de databases ertoe leidt dat slechts een deel van de centrale reisdocumentenadministratie niet of minder goed functioneert, of dat de samenhang

tussen de delen zodanig is dat bij storing of manipulatie de gehele administratie problemen vertoont.

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik naar het gestelde aan het slot van paragraaf 5 van deze nota.

Gegevensverstrekking uit de reisdocumentenadministratie

De leden van de CDA-fractie vroegen aan wie de verstrekking van biometrische kenmerken in de gevallen, bedoeld in artikel 4b, tweede lid, onder b en d zal geschieden. Ten slotte wilden zij – evenals de leden van de PvdA-fractie – weten hoeveel gebruiks(-organisaties) door middel van certificaten toegang krijgen tot deze administratie, en of de autorisatieprofielen herleidbaar zijn tot een enkele functionaris.

Voor de beantwoording van de vraag hoe de verstrekking van biometrische kenmerken in de gevallen, bedoeld in artikel 4b, tweede lid, onder b en d, is geregeld, verwijs ik naar het gestelde in paragraaf 11 van deze nota.

Alle organisaties met toegang tot de nieuwe administratie moeten zich digitaal met een certificaat authenticeren. Bij het registreren van gegevens of verifiëren van gegevens moet meegegeven worden welke (eind)gebruiker/functionaris de gegevens registreert c.q. de verificatie uitvoert. Achteraf is dus herleidbaar wie welke gegevens heeft geregistreerd en geverifieerd. De autorisatie is vastgelegd op organisatieniveau. Een functionaris van een organisatie kan alleen die functionaliteit van de administratie gebruiken waartoe de organisatie is geautoriseerd. De organisatie is zelf verantwoordelijk voor de autorisatie en beveiliging van de eigen systemen zodat alleen geautoriseerde gebruikers/functionarissen gebruik kunnen maken van de reisdocumentenadministratie.

Het aantal personen en instanties dat toegang heeft tot de reisdocumentenadministratie zal overigens bij een centrale online bevragebare reisdocumentenadministratie niet anders zijn dan bij een variant waarin de decentrale administraties on-line bevragebaar worden.

Onderzoek bij nooddocumenten

De leden van de VVD-fractie vroegen wanneer ook voor het uitgeven van nooddocumenten gebruik kan worden gemaakt van de zoekfunctie waarbij in het nieuwe systeem wordt nagegaan of voor de aanvrager al een opdracht loopt voor de vervaardiging van een reisdocument, dan wel of de aanvrager onder een andere identiteit reeds over een ander reisdocument beschikt.

De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband of er bij de uitgifte van een nooddocument in een later stadium alsnog een grondig onderzoek plaatsvindt.

Nooddocumenten worden in tegenstelling tot de reguliere reisdocumenten decentraal gepersonaliseerd. Dat moet omdat een nooddocument onmiddellijk moet worden verstrekt. Zou voor de aanvraag van een nooddocument ook de biometrische zoekfunctie worden toegepast dan vergt dit dat de zoekfunctie online kan worden uitgevoerd én dat er ook ter plekke nader onderzoek kan plaatsvinden naar de uitkomsten. Dat acht ik vooralsnog organisatorisch niet realiseerbaar. Ik wijs er op dat het feit dat de nieuwe administratie online bevragebaar is voor de instanties die nooddocumenten uitgeven al een zeer belangrijke verbetering met zich meebrengt. Thans kunnen deze instanties nagenoeg geen controles uitvoeren, omdat zij geen toegang hebben tot de administraties van de instanties die over de gegevens beschikken van de personen die een nooddocument aanvragen.

De komst van de nieuwe administratie zal een belangrijke impuls zijn in de verbetering van de verificatie van personen die een nooddocument aanvragen, in het bijzonder in die gevallen dat de aanvrager van een nooddocument niet in het bezit is van een reisdocument. De aanvrager van een nooddocument kan straks geïdentificeerd worden aan de hand van de pasfoto die in de nieuwe administratie is opgenomen. Op termijn bevat de nieuwe administratie ook de vingerafdrukken van alle personen die ooit een reisdocument hebben aangevraagd, waardoor er een extra middel is om de identiteit vast te stellen door de vingerafdrukken te verifiëren. Verwacht mag dus worden dat de kans dat een persoon succesvol onder een andere identiteit een nooddocument aanvraagt, zal afnemen.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de betrouwbaarheid van de verificatie in geval ook vingerafdrukken in paspoorten worden opgenomen, wordt ingegaan in paragraaf 11 van deze nota onder foutieve gegevens en identiteitsfraude.

11. Privacybescherming en fraudebestrijding

Doelen van de reisdocumentenadministratie

De leden van de CDA-fractie wilden weten waarom het in het wetsvoorstel niet mogelijk is gemaakt van de gegevens in de reisdocumentenadministratie gebruik te maken bij de opsporing van alle misdrijven en overtreddingen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de reisdocumentenadministratie ook voor strafrechtelijke doelen, waaronder opsporingsdoeleinden, wordt gebruikt, en – zo ja – wie er toegang krijgt tot de administratie en wie toestemming moet geven voor het raadplegen van de databank. Zij vroegen voorts voor welke doeleinden de databank wel en niet mag worden gebruikt en wie er voor welke doeleinden gebruik van mag maken.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom het Openbaar Ministerie toegang moet krijgen tot de centrale database, wie er nog meer toegang krijgen en waarom de huidige wetgeving het Openbaar Ministerie onvoldoende middelen biedt. Zij vroegen of de centrale database in de praktijk geen opsporingsregister wordt, en of hier geen sprake zal zijn van datamining.

Het primaire doel van de nieuwe reisdocumentenadministratie is gelijk aan 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. Dit is vastgelegd in artikel 4b, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Ook de mogelijkheden tot gegevensverstrekking ten behoeve van de in artikel 4b, tweede lid, genoemde doelen komen in hoge mate overeen met de mogelijkheden die in de huidige Paspoortwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen zijn opgenomen. De rechtsgrondslag voor de verstrekking van deze gegevens wordt daarbij versterkt, doordat ingevolge het wetsvoorstel in de wet zelf reeds een uitvoeriger regeling van het verstrekkingenregime is opgenomen en er slechts op basis van een algemene maatregel van rijksbestuur aanwijzing kan plaatsvinden van de organen, instellingen, colleges en personen die met het oog op de hierna onder a tot en met d genoemde doelen gegevens verstrekt kunnen krijgen.

Ingevolge artikel 4b, tweede lid, kunnen gegevens uit de administratie ter beschikking worden gesteld aan organen, colleges, 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.

De gegevensverstrekking, genoemd in artikel 4b, tweede lid, kan in de eerste plaats geschieden aan de in het derde lid, onder a, bedoelde overheidsorganen voor zover verstrekking van die gegevens noodzakelijk is voor de vervulling van hun taak. Hierbij kan niet alleen gedacht worden aan de politie (voor de onder a, b en c genoemde doeleinden) of het openbaar ministerie (tbv de vervolging van strafbare feiten), maar ook aan ambtenaren met (bijzondere) opsporingsbevoegdheden (bv werkzaam bij de AID, FIOD-ECD, SIOD) en instellingen die betrokken zijn bij de identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen. De verstrekking van gegevens met het oog op het in onderdeel d genoemde doel zal kunnen geschieden aan instellingen als de AIVD of de MIVD (ressortierend onder de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties c.q. de minister van Defensie) en andere overheidsorganen die zich bezighouden met onderzoek naar handelingen als bedoeld in onderdeel d. Deze mogelijkheden tot gegevensverstrekking komen in hoge mate overeen met de huidige gegevensverstrekking uit de decentrale administraties.

Daarnaast kan gegevensverstrekking ingevolge artikel 4b, tweede lid, tevens plaatsvinden aan de in het derde lid, onder b genoemde instellingen en personen die met het oog op de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministratie. Dit kunnen niet alleen ambtenaren zijn, die uit hoofde van hun functie belast zijn met de identiteitsvaststelling van personen, maar ook particuliere instellingen, zoals banken of verzekeringsinstellingen, die met het oog op de uitvoering van een wettelijke identificatieplicht het door hun cliënt overgelegde reisdocument willen verifiëren op geldigheid.

In art. 4b, vijfde lid, is daarbij bepaald dat de verstrekking in die gevallen zich uitsluitend beperkt tot de mededeling of het opgegeven documentnummer van een reisdocument in de reisdocumentenadministratie voorkomt, en zo ja, of het desbetreffende reisdocument in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen. Ook deze gegevensverstrekking is niet nieuw, maar komt overeen met de bestaande mogelijkheid om het basisregister reisdocumenten te raadplegen.

Waar het gaat om de verstrekking van biometrische kenmerken bepaalt het wetsvoorstel in artikel 4b, vierde lid, specifiek dat deze in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, onder a en c, uitsluitend geschiedt aan de officier van justitie. Die kan de gegevens verkrijgen ten behoeve van ten eerste de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in het kader van de toepassing van het strafrecht. In dat geval gaat het om de vaststelling van de identiteit van een concrete verdachte of veroordeelde van wie in het kader van de toepassing van het strafrecht (als zodanig) biometrische kenmerken zijn genomen en voor zover er twijfel bestaat over zijn identiteit. Ten tweede kan de officier van justitie gegevens verkrijgen in het belang van het onderzoek in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

In de gevallen, bedoeld in het tweede lid onder b (identificatie van slachtoffers bij rampen en ongevallen) en onder d (onderzoek naar handelingen

die een bedreiging vormen voor de veiligheid van de staat), kan ook identiteitsvaststelling aan de orde zijn. Daartoe kan de reisdocumentenadministratie worden geraadpleegd. Op grond van een daartoe strekkende algemene maatregel van rijksbestuur als bedoeld in artikel 4b, zesde lid, kan in die gevallen eveneens verstrekking van biometrische kenmerken plaatsvinden en kan de biometrische zoekfunctie worden gebruikt. Indien het gaat om de identificatie van slachtoffers moet worden gedacht aan verstrekking van gegevens aan zogenaamde rampenidentificatieteams. In het kader van onderzoeken naar handelingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid van de staat kunnen gegevens worden verstrekt aan daarmee belaste overheidsdiensten als de AIVD en de MIVD.

In antwoord op de vraag waarom de huidige wetgeving het openbaar ministerie in geval van zware criminaliteit onvoldoende middelen zou bieden wijs ik erop dat artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering opsporingsambtenaren al de bevoegdheid toekent om van de verantwoordelijke voor de reisdocumentenadministratie te vorderen om de in die administratie opgenomen identificerende gegevens van de houder van een reisdocument te verstrekken. Omdat de reisdocumentenadministratie een grootschalige gegevensverzameling is waarin van alle personen met een Nederlands reisdocument biometrische gegevens zullen worden opgenomen, is er in het onderhavige voorstel van rijkswet echter voor gekozen te regelen dat de daarin opgenomen biometrische kenmerken van de houder van een reisdocument niet aan de opsporingsambtenaren, maar uitsluitend aan de officier van justitie worden verstrekt in de gevallen, genoemd in artikel 4b, vierde lid. Het betreft hier 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 het voorgestelde artikel 4b, vierde lid, is de grens voor verstrekking van biometrische kenmerken aan de officier van justitie ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek gelegd bij de misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Voor die grens is gekozen omdat daarmee wordt aangesloten bij het in het Wetboek van Strafvordering vastgelegde uitgangspunt dat dwangmiddelen die een inbreuk maken op de lichamelijke integriteit, alleen kunnen worden bevolen in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Verder wordt met de grens van voorlopige hechtenis aangesloten bij de huidige werkwijze van identiteitsvaststelling door tal van politiekorpsen. Volgens deze werkwijze worden van verdachten die in verzekering zijn gesteld, altijd foto's en vingerafdrukken genomen. Het bevel tot inverzekeringstelling kan slechts worden verleend in geval van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Voor de duidelijkheid wijs ik erop dat artikel 4b van het wetsvoorstel op dit punt een bijzondere regeling is ten opzichte van artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering.

Om de verhouding te verduidelijken tot andere wetgeving waarin een verplichting is opgenomen om gegevens te verstrekken is bij nota van wijziging een zevende lid toegevoegd aan artikel 4b. Daarmee wordt een gesloten regime van verstrekkingen uit de reisdocumentenadministratie tot stand gebracht. Dat wil zeggen dat verstrekking van gegevens uit de reisdocumentenadministratie alleen is toegestaan voor zover dit in overeenstemming is met de regeling in de Paspoortwet. Dat is slechts anders als een andere wet beoogt om de regeling op grond van de Paspoortwet opzij te zetten.

Ook is artikel 4b, vierde lid, in deze nota van wijziging verduidelijkt, aangezien dit lid voor verschillende interpretaties vatbaar bleek.

De regering deelt niet de zorg van de leden van de SP-fractie dat de reisdocumentenadministratie in de praktijk een opsporingsregister zal worden, omdat de mogelijkheden om de reisdocumentenadministratie te raadplegen in het kader van strafbare feiten in de wet heel duidelijk is ingeperkt. Slechts voor 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 waardoor voorlopige hechtenis is toegelaten (zoals omschreven in artikel 67, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering) kunnen uit de nieuwe reisdocumentenadministratie biometrische gegevens worden verstrekt.

Het is ook van belang om het misverstand uit de weg te ruimen dat het openbaar ministerie in het belang van onderzoek naar strafbare feiten de reisdocumentenadministratie zou kunnen gebruiken om uitsluitend op basis van vingerafdrukken die in het kader van sporenonderzoek gevonden zijn, naar een identiteit te zoeken. Dergelijk gebruik van de reisdocumentenadministratie is niet beoogd en zal ook niet mogelijk worden gemaakt bij algemene maatregel van rijksbestuur. De officier van justitie moet het geslacht van de betrokkene weten en een gezichtsoptname en vingerafdrukken hebben. Alleen met deze drie gegevens van een betrokkene zal de officier van justitie in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (zoals omschreven in artikel 67, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering) in de reisdocumentenadministratie kunnen nagaan of betrokkene een reisdocument heeft of heeft gehad en onder welke identiteit. Voor de duidelijkheid wijs ik er bovendien op dat van het verlenen van «toegang» tot de reisdocumentenadministratie geen sprake is, maar alleen van de verstrekking van gegevens. Er is gelet op het voorafgaande geen sprake van datamining.

De leden van de VVD-fractie vroegen in het kader van de gegevensverstrekking aan de officier van justitie nog welke bezwaarmogelijkheden een burger heeft als blijkt dat hij ten onrechte in een politie-onderzoek wordt betrokken.

In beginsel bestaat er voor de burger geen mogelijkheid om zich in rechte te verzetten tegen het feit dat hij in een opsporingsonderzoek wordt betrokken. Indien er strafvervolgning volgt, staan hem verschillende mogelijkheden ten dienste om zich tegen de verdere vervolging te verzetten, zoals het beroep op de rechter te verklaren dat de zaak geëindigd is en een bezwaarschrift tegen de kennisgeving van verdere vervolging, op grond van respectievelijk de artikelen 36 en 250 van het Wetboek van Strafvordering. Verder biedt artikel 25, eerste lid, van de Wet politiegegevens de betrokkene de mogelijkheid om zich tot de verantwoordelijke, bedoeld in artikel 1, onder f, van die wet te wenden met het verzoek hem mede te delen of over hem politiegegevens zijn verwerkt. Een soortgelijke mogelijkheid heeft betrokkene op grond van artikel 39i, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, teneinde te achterhalen of over hem strafvorderlijke gegevens zijn verwerkt. De betrokkene kan vervolgens ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Wet politiegegevens of artikel 39m, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens verzoeken om verbetering of verwijdering van de gegevens als deze niet ter zake dienend zijn of anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Ten slotte staat de weg naar de civiele rechter open als de betrokkene in een burgerlijk recht zou zijn geschaad. Indien er sprake is van een onrechtmatige daad, dan heeft betrokkene er in beginsel recht op dat de gevolgen daarvan zoveel mogelijk worden beperkt dan wel door een passende vorm van schadevergoeding zoveel mogelijk worden goedgeemaakt.

Foutieve gegevens en identiteitsfraude

De leden van de CDA-fractie wilden weten in hoeverre de gezichtsopname van een persoon universeel, uniek en onveranderlijk is.

De gelijkenis van de foto kan in de tijd natuurlijk afnemen. Dat betekent dat bij een fysieke controle van de foto de conclusie kan worden getrokken dat de persoon die het document heeft gekregen op het eerste gezicht niet meer lijkt op de afgebeelde persoon op het document. Geautomatiseerde gezichtsherkenning werkt echter anders. Bij geautomatiseerde gezichtsherkenning worden een aantal bepalende elementen van het gezicht (oogposities, verhoudingen van het gezicht, etc) met elkaar vergeleken. Dergelijke elementen veranderen doorgaans veel minder in de tijd.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe groot het foutenpercentage is van de vingerafdrukken die bij Justitie zijn verzameld en of gevreesd moet worden dat dit percentage groter wordt als de bestanden groter worden. De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband of er gegevens beschikbaar zijn hoe betrouwbaar de verificatie is in geval ook de vingerafdrukken worden opgenomen in het paspoort, en of het percentage van de testdocumenten dan nog verbeterd wordt.

De bestanden van de reisdocumentenadministratie worden hoe dan ook groter. Per jaar worden er namelijk meer dan 3 miljoen reisdocumenten aangevraagd. De gegevens van die aanvragen worden opgeslagen in de reisdocumentenadministratie, ook als er sprake is van decentrale bestanden. In paragraaf 10 is reeds uitvoerig ingegaan op de maatregelen die ter beveiliging van de gegevens in de reisdocumentenadministratie worden getroffen en welke voordelen een centrale administratie daarbij biedt ten opzichte van een decentrale variant.

Voorts vroegen de leden van de SP-fractie hoe voorkomen zal worden dat foute vingerafdrukken in de centrale database terechtkomen, en welke mogelijkheden de burger krijgt om de opslag en gebruik van een mogelijk foutieve vingerafdruk op te sporen en ongedaan te maken.

Voor zover het gaat om fouten en vervuiling als gevolg van het feit dat iemand een reisdocument aanvraagt, zich voordoet als iemand anders en dit niet wordt gedetecteerd, kan ik het volgende opmerken. Het risico dat iemand zo aan een reisdocument kan komen met de identiteitsgegevens van een ander, is ook nu aanwezig. Ook met de nieuwe reisdocumentenadministratie is niet 100% uit te sluiten dat dit iemand zou kunnen lukken. Het wordt met de nieuwe administratie echter wel aanzienlijk moeilijker gemaakt om identiteitsfraude te plegen, omdat daarin controles kunnen plaatsvinden die nu niet mogelijk zijn. Dat betreft in het bijzonder de zogenaamde biometrische zoekfunctie waarin op basis van drie gegevens (geslacht, gezichtsopname en vingerafdrukken) kan worden gecontroleerd of iemand reeds onder een andere identiteit een reisdocument heeft aangevraagd. Tevens zal de eerste keer dat bij een aanvraag van een reisdocument vingerafdrukken van een persoon worden opgenomen, de ambtenaar van de uitgevende instantie extra zorgvuldig de identiteit van de betrokken aanvrager verifiëren aan de hand van andere gegevens, die in over te leggen documenten en andere administraties (zoals de GBA) zijn opgenomen. In de opleiding die alle ambtenaren van de uitgevende instanties zullen krijgen, zal aan dit aspect opnieuw en nadrukkelijk aandacht worden besteed.

De op dit moment «bij Justitie» verzamelde vingerafdrukken worden gebruikt voor sporenonderzoek. Een vergelijking met de vingerafdrukherkenning die voor het paspoort is voorzien kan niet gemaakt worden, omdat het hier gaat om fundamenteel verschillende vormen van identificeren.

De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor het feit dat biometrische gegevens ongemerkt door derden kunnen worden ontvreemd, waardoor identiteitsfraude mogelijk wordt. Zij vroegen wat gedaan wordt aan een goede bescherming van deze gegevens. Evenals de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zij wat de eigenaar van biometrische gegevens kan en moet doen als blijkt dat met zijn gegevens door iemand anders wordt gefraudeerd.

Indien ondanks de toegenomen mogelijkheden die de nieuwe administratie biedt om uitgifte van reisdocumenten op naam van een ander tegen te gaan, toch een reisdocument is verstrekt aan een persoon die daar geen recht op heeft, zal degene van wie de identiteit is «ontvreemd» daarvan nadelige gevolgen kunnen ondervinden. Het feit dat de in het reisdocument opgenomen (foutieve) gegevens ook in de reisdocumentenadministratie zijn opgenomen, doet daaraan in beginsel niet toe of af. De omvang van de gevolgen hangt af van de mate waarin de fraudeur gebruik maakt van het reisdocument, dat hem ten onrechte is verstrekt. In het algemeen zal dergelijk misbruik worden ontdekt door de benadeelde persoon, die wordt geconfronteerd met door hem niet gedane bestellingen, onbetaalde rekeningen, opgelegde boetes en dergelijke. Evenals thans kan betrokkene daarvan aangifte doen bij de politie en zich tevens wenden tot een paspoortuitgevende instantie om hiervan melding te doen.

Indien de paspoortuitgevende autoriteit aan de hand van de door betrokkene overgelegde bewijzen heeft vastgesteld dat bij de aanvraag van het bewuste reisdocument gebruik is gemaakt van onjuiste gegevens, vervalt dit reisdocument ingevolge artikel 47, eerste lid, onder h van de Paspoortwet van rechtswege. Dit wordt zowel aangetekend in de reisdocumentenadministratie als in het register paspoortsignaleringen, bedoeld in artikel 25 van de Paspoortwet. Daardoor zal bij verificatie van dit document in de reisdocumentenadministratie door daartoe bevoegde (overheids)instellingen (bv. in het kader van een wettelijke identificatieplicht) het signaal worden afgegeven dat dit document niet in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen. Misbruik van het document wordt daarmee tegengegaan. Daarnaast worden door deze registratie de tot inhouding van reisdocumenten bevoegde autoriteiten (politie, grensbewaking, douane) op de hoogte gesteld van het feit dat het document van rechtswege is vervallen en dient te worden ingehouden.

Voorts verwijs ik naar het gestelde over de beveiliging van de reisdocumentenadministratie in paragraaf 10 van deze nota.

De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband of er recent nog onderzoek is gedaan naar de bezwaren die naar hun indruk leven tegen deze gegevensopslag op grond het wetsvoorstel, naar de vraag of de weerstand is toe- of afgenomen, en op welke vragen deze weerstand zich richt.

Er is geen specifiek onderzoek hiernaar gedaan. Het is duidelijk dat er bezwaren bestaan tegen het gebruik van biometrie en chiptechnologie in onder meer de reisdocumenten. De koninkrijksregering is evenwel van mening dat alles overwegende de beveiliging van de reisdocumenten met deze technieken een goede zaak is. Daarom is, ook voordat de Europese Unie hieromtrent voorstellen had gedaan, reeds besloten om toe te werken naar de invoering van biometrische kenmerken in de reisdocumenten. Door de ontwikkelingen in de Europese Unie, in casu de Europese verordening die in 2004 door de Raad is aanvaard, is de chip in de reisdocumenten met daarin de gezichtsopname en de vingerafdrukken een uitgemaakte zaak. De reisdocumentenadministratie bevat nu reeds

biometrische gegevens, te weten de gezichtsopname en de handtekening. In de praktijk is niet gebleken dat daartegen bezwaren bestaan.

Privacybescherming

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen het met elkaar in balans brengen van het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds, en het belang van de fraudebestrijding anderzijds. Zij vroegen hoe de privacy van burgers in het voorgestelde centrale reisdocumentenregister is gewaarborgd.

Ik onderschrijf het door bovengenoemde fractieleden genoemde belang van de privacybescherming. Allereerst zij opgemerkt dat in de huidige situatie van uitgifte van reisdocumenten eveneens biometrische gegevens worden gevraagd en opgeslagen, waaronder de foto en de handtekening van de houder. Het is dan ook niet zo dat de centrale reisdocumentenadministratie een verzameling nieuwe gegevens betreft. Wel is deze administratie, anders dan de bestaande decentrale administraties, centraal van karakter, en worden naast de bestaande gegevens ook vingerafdrukken geregistreerd. Het soort en aantal gegevens in de reisdocumentenadministratie wordt daarmee vergroot. Er is daarom een afweging gemaakt of het belang van een effectieve en accurate reisdocumentenadministratie en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verhouding tot de huidige situatie nog steeds met elkaar in balans zijn.

In paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting wordt deze belangenafweging uitgewerkt. De inbreuk, die op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt, wordt naar mijn mening – samengevat – gerechtvaardigd, omdat de nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie, waarbij tevens vingerafdrukken worden geregistreerd, leidt tot een meer betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Daardoor wordt het onder meer beter mogelijk om fraude met en misbruik van reisdocumenten te bestrijden, zoals look-alike-fraude. De huidige decentrale administraties bieden daartoe onvoldoende mogelijkheden, onder meer omdat deze niet 7X24 uur per week bevroegbaar zijn en gegevensuitwisseling in veel gevallen op papier geschiedt. Daarmee voldoen deze administraties niet aan de noodzakelijke eisen van toegankelijkheid en kenbaarheid. Voorts leidt de opzet van een centrale reisdocumentenadministratie ertoe dat er één autorisatieregime kan gelden, waardoor de controle op de gegevensverstrekking en de opslag van de gegevens uniform en scherper kan worden. Daarmee wordt bijgedragen aan een zorgvuldiger verwerking van deze gegevens dan bij verwerking van deze gegevens in decentrale administraties. De verplichting om vingerafdrukken op te nemen in het reisdocument vloeit voort uit Europese regelgeving. Ten behoeve van een betrouwbare verificatie van vingerafdrukken is het daarnaast wenselijk deze vingerafdrukken en twee extra vingerafdrukken op te nemen in de reisdocumentenadministratie. Daarmee wordt de kans verkleind dat de verificatie aan de hand van vingerafdrukken mislukt, en blijven de vingerafdrukken ook beschikbaar bij bijvoorbeeld verlies of diefstal van een reisdocument. Tevens kan daarmee de verstrekking van een reisdocument aan een persoon die gebruik maakt van de identiteit van een ander, worden tegengegaan.

Van belang is dat het wetsvoorstel de nodige waarborgen bevat voor een zorgvuldige gegevensverwerking. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting (zie bv de paragrafen 3.4, 3.5 en 7) is uitvoerig aandacht besteed aan de aspecten die betrekking hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op voorkoming van misbruik van gegevens. In het wetsvoorstel wordt onder meer vastgelegd welke gegevens

geregistreerd worden, voor welke doeleinden en aan welke organen, instellingen en personen gegevens verstrekt kunnen worden. De doelen waarvoor gegevensverstrekking uit de reisdocumentenadministratie mag plaatsvinden, zijn zeer beperkt. Het wetsvoorstel bevat bovendien verschillende waarborgen om het overschrijden van de beoogde doelen bij de gegevensverstrekking tegen te gaan. Deze worden genoemd in paragraaf 7 van de memorie van toelichting. Daarnaast is op de reisdocumentenadministratie ook de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing, waarin onder meer de rechten van de geregistreerde persoon, de rechtsbescherming en het toezicht door het College bescherming persoonsgegevens, worden geregeld. De reisdocumentenadministratie is dan ook van de nodige waarborgen voorzien.

12. De EU-verordening en verdere Europese ontwikkelingen

Wijziging van de EU-verordening

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie informeerden naar het standpunt van de Nederlandse regering over het voorstel van de Europese Commissie betreffende het beginsel één persoon per paspoort, waardoor niet langer mogelijk is om bijschrijvingen op te nemen in paspoorten en met het oog waarop de Europese Verordening betreffende de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten zou kunnen worden gewijzigd. De leden van de CDA-fractie informeerden daarbij wat het afschaffen van de bijschrijvingen aan administratieve lasten met zich meebrengt en hoeveel meer paspoorten zouden moeten worden uitgegeven. Tevens vroegen zij in hoeverre het hebben van een eigen paspoort voor kinderen onder de zes jaar effectief is met het oog op de problemen rondom gezichtopname en vingerafdrukken, en waarom een eigen paspoort voor kinderen betere waarborgen zou bieden tegen kinderhandel dan bij bijschrijving op het paspoort van de ouders.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het bijschrijven van kinderen in paspoorten door de voorgestelde wijziging van de verordening inderdaad onmogelijk wordt.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de meerwaarde van een paspoort voor kinderen onder de zes jaar.

De Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel van de Europese Commissie is neergelegd in het fiche van de werkgroep BNC, dat op 20 februari 2008 aan de Kamer is gestuurd¹.

Invoering van het beginsel één persoon per paspoort betekent dat kinderbijinschrijvingen niet meer mogelijk zullen zijn. Iedere persoon, dus ook een kind, zal bij reizen naar het buitenland moeten beschikken over een eigen reisdocument. Een aantal landen stelt die eis ook nu al (bijv. de Verenigde Staten en Marokko).

Een eigen paspoort betekent dat er meer en betere mogelijkheden zijn om de identiteit van een kind te verifiëren. De foto op een paspoort is van aanzienlijk groter formaat dan die op een kinderbijinschrijving. De kinderbijinschrijvingen bevatten voorts niet de mogelijkheid om biometrische gegevens (gezichtopname en voor kinderen vanaf 6 jaar ook de vingerafdrukken) in een chip op te slaan. Daardoor is eerder look alike fraude mogelijk met een kinderbijinschrijving dan indien een kind over een eigen paspoort beschikt. Invoering van het beginsel één persoon per paspoort betekent dat pogingen om kinderen mee te smokkelen via look alike fraude gemakkelijker kunnen worden ontdekt. Zodoende kan invoering van dit beginsel bijdragen aan de strijd tegen kinderhandel en kindersmokkel.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 22 112, nr. 614, blz. 7–12.

Ook momenteel kan voor kinderen onder de 6 jaar een reisdocument worden aangevraagd en deze bevat dan eveneens een foto, zowel op het document als digitaal in de chip in het reisdocument. Zoals hiervoor is aangegeven zullen de reisdocumenten voor kinderen onder de zes jaar geen vingerafdrucken bevatten, indien het Commissievoorstel wordt aanvaard. Zij zullen wel een gezichtsopname bevatten; dat is overigens in de paspoorten die nu worden uitgegeven ook al het geval. Aan de hand van deze kenmerken kan de identiteit van kinderen onder 6 jaar in het algemeen adequaat worden geverifieerd.

Het beginsel van een persoon per paspoort wordt aanbevolen door de ICAO (International Civil Aviation Organization). Van de 27 lidstaten van de EU hebben reeds 20 lidstaten dit beginsel zelf doorgevoerd. Nederland is één van de 7 landen die dit nog niet hebben gedaan.

De koninkrijksregering is van mening dat uit het oogpunt van veiligheid een apart paspoort de voorkeur verdient. Wat betreft administratieve lasten is er geen verschil voor burgers: voor het aanvragen van een kinderbijschrijving moeten dezelfde handelingen worden verricht als voor het aanvragen van een eigen paspoort. Momenteel bestaat de mogelijkheid voor ouders om te kiezen tussen een bijschrijving dan wel het aanvragen van een eigen paspoort. Het voorstel van de EU strekt er juist toe, vanuit een oogpunt van veiligheid, om de keuzemogelijkheid te laten vervallen. Aangezien in vervolg op de ICAO-aanbevelingen wereldwijd kinderbijschrijvingen zullen verminderen en verdwijnen is het te verwachten dat steeds minder landen reizigers op basis van een bijschrijving in een ander paspoort zullen toelaten.

Indien het beginsel van één paspoort per persoon wordt ingevoerd, zal dit leiden tot een toename van ca 250 000 paspoorten of Nederlandse identiteitskaarten per jaar. In termen van administratieve lasten is er geen toename, immers thans moet er voor een kindersticker of kinderbijschrijving ook een foto worden ingeleverd en moeten de kinderen mee met de ouders bij het doen van een aanvraag. Het betekent wel meer kosten voor de ouders. Een aparte kindersticker kost € 19,82 (tegelijktijd met de aanvraag van een paspoort € 8,50). Een paspoort kost € 48,35 en een Nederlandse identiteitskaart € 40,73. Het gaat hier om de maximumtarieven die in Nederland aan de burger in rekening mogen worden gebracht. Wat betreft die landen, waarnaar het meenemen van kinderen op basis van een bijschrijving nu al onmogelijk is, is er geen sprake van extra kosten ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen evenals de leden van de SP-fractie en de leden van de VVD-fractie naar de gevolgen van de wijziging van de verordening voor het onderhavige wetsvoorstel. Zij vroegen tevens naar de stand van zaken van de wijziging van de verordening en op welke termijn een hernieuwde wijziging van de Paspoortwet aan de orde zal zijn. In het kader van de wijziging van de Europese verordening vroegen de leden van de SP-fractie waarom niet gekozen wordt de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel voort te zetten wanneer de gewijzigde Europese verordening van kracht is. Zij informeerden welke biometrische kenmerken op dit paspoort zullen worden opgeslagen, of op deze paspoorten ook een chip komt, en of deze paspoorten zullen worden opgeslagen in de centrale database. Zij vroegen in dit kader tevens in hoeverre de foto van een baby of kind na één of twee jaar nog representatief is, en of er voornemens bestaan de leeftijdsgrens voor identificatieplicht te verlagen.

De wijziging van de EU-verordening beoogt naast de invoering van het principe één persoon per paspoort te regelen dat vingerafdrucken pas bij de leeftijd van 6 jaar en ouder worden opgenomen en dat er wordt voor-

zien in een vrijstelling van de verplichting tot het opnemen van vingerafdrukken in reisdocumenten voor personen bij wie het afnemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is. Dat spoort met hetgeen reeds in dit wetsvoorstel is geregeld.

Een EU-verordening heeft rechtstreekse werking. Dat betekent dat de verordening na inwerkingtreding van kracht is, ook al zijn er bepaalde wetten die bepalingen bevatten die in strijd zijn met hetgeen in de verordening is opgenomen. Wel is het uiteraard gewenst om die wettelijke bepalingen aan te passen aan de betreffende verordening. Een en ander betekent dat de Paspoortwet op een aantal onderdelen zal worden aangepast. Het voornemen is deze aanpassing voor te stellen zo snel mogelijk nadat de verordening is vastgesteld. Naar verwachting zal dat niet voor het najaar van 2008 het geval zijn. Momenteel wordt in Brussel nog onderhandeld over de ontwerpverordening. Verwacht wordt dat de Raad medio 2008 zijn standpunt zal bepalen; daarna zal het Europees Parlement met zijn standpunt komen. Er is dan ook geen reden om de behandeling van dit wetsvoorstel pas voort te zetten als de nieuwe Europese Verordening er is.

Ook in het paspoort en Nederlandse identiteitskaart van kinderen wordt de gezichtsopname in de chip opgeslagen. Dat is al vanaf 28 augustus 2006 het geval. Als het voorstel van de Europese Commissie wordt aangenomen zullen er van kinderen vanaf 6 jaar ook vingerafdrukken in de chip worden opgenomen. Ik ben van mening dat de foto van een baby en van een zeer klein kind maar gedurende korte tijd goed gelijkend zal zijn. Dat is nu ook een knelpunt aangezien de reisdocumenten van kinderen, maar ook de kinderstickers en de kinderbijschrijving, een geldigheidsduur van 5 jaar hebben. Alle reisdocumenten, kinderstickers en kinderbijschrijvingen maken onderdeel uit van de reisdocumentenadministratie. Dat is nu het geval en dat zal ook het geval zijn in de nieuwe administratie. Het voorstel van de Commissie staat overigens los van de regeling in Nederland van de identificatieplicht en er bestaan geen voornemens om in de leeftijdsgrens daarvan wijziging aan te brengen.

Overig

De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op de gedachte om paspoorten, uitgegeven aan personen boven de 75 jaar levenslang geldig te verklaren met het oog op vermindering van administratieve lasten.

Het kabinet erkent dat het voor ouderen zeker gemakkelijk zou zijn en zou leiden tot minder administratieve lasten als zij niet meer de noodzaak te hebben hun paspoort te vernieuwen. Het paspoort is echter in de eerste plaats een reisdocument; het is bepaald niet denkbeeldig dat landen een paspoort met een dergelijk lange geldigheidsduur niet zullen aanvaarden. Voorts zijn er overwegingen met betrekking tot veiligheid die een «levenslang geldig paspoort» onwenselijk maken. Het boven een bepaalde leeftijd levenslang geldig verklaren van een paspoort betekent dat er paspoorten in omloop kunnen komen die in de praktijk een zeer lange geldigheidsduur zullen hebben. Dat betekent ook dat er paspoorten in omloop kunnen zijn van een generatie waarvan intussen de echtheidskenmerken zijn gekraakt dan wel niet meer als voldoende betrouwbaar worden aangemerkt. Dit betekent ook dat een van de wezenlijke doelstellingen van paspoorten, namelijk het op betrouwbare wijze kunnen verifiëren van de identiteit, wordt ondergraven. Dat is niet wenselijk. Vanwege deze bezwaren, die ook van toepassing zijn op de Nederlandse identiteitskaart, ziet het kabinet geen reden om een identiteitskaart of paspoort met levenslange geldigheid in te voeren voor personen boven 75 jaar.

De leden van de SP-fractie ontvingen voorts graag een reactie op het door de Europese Commissie voorgestelde entry/exit-systeem.

In dit verband wordt verwezen naar het BNC-fiche over de «Mededeling inzake grenscontrole in de Europese Unie» waarin de regering haar positie heeft geformuleerd inzake onder meer de ideeën van de Europese Commissie om tot een in- en uitreisysteem voor derdelanders in de EU te komen (COM 2008, 69).¹

De leden van de VVD-fractie vroegen nog eens in te gaan op de kritiek van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). In paragraaf 7 van de memorie van toelichting wordt puntsgewijs gereageerd op het advies van het Cbp. Met het oog op de opmerkingen van het Cbp is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangevuld. Voorts verwijs ik naar het gestelde in paragraaf 11 betreffende privacy-bescherming en het gestelde in paragraaf 14 van deze nota. Voor de beantwoording van de vragen in hoeverre de EU-verordening verplicht om vingerafdrukken in reisdocumenten toegankelijk te maken voor opsporingsdoeleinden en hoe dit in andere EU-landen is geregeld verwijs ik naar het gestelde in paragraaf 7 van deze nota.

13. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie en van de SP-fractie informeerden of en in hoeverre de kosten die het wetsvoorstel met zich meebrengt, zoals ten gevolge van het introduceren van vingerafdrukken in reisdocumenten en de invoering van de centrale administratie, worden doorberekend in de nieuwe reisdocumenten. De leden van de CDA-fractie vroegen of daarbij de tijdsbesparing bij politie en Justitie door één centrale administratie daarbij is meegenomen, en hoeveel dit bedraagt. Zij informeerden ook of het oplossingspercentage van misdrijven naar verwachting zal stijgen door gebruik te maken van de centrale reisdocumentenadministratie.

De kosten van de voorzieningen bij de uitgevende instanties voor het opnemen van vingerafdrukken worden niet doorberekend in de prijs van de reisdocumenten. Het kabinet heeft hiervoor enkele jaren geleden financiële middelen toegevoegd aan de begroting van het ministerie van BZK. Voor de kosten van de nieuwe reisdocumentenadministratie heeft het kabinet een andere keuze gemaakt. De kosten daarvan zullen wel in de prijs van de reisdocumenten worden doorberekend.

De kosten van de ontwikkeling en van het beheer van de nieuwe administratie worden doorberekend in de prijs van de reisdocumenten. Aangezien nog niet is begonnen aan de bouw van de nieuwe administratie en de aanschaf van de benodigde programmatuur en apparatuur is thans niet te zeggen wat de precieze omvang zal zijn van de kosten. Op dit moment kan dan ook geen raming worden gegeven van de mogelijke verhoging van de prijs van de reisdocumenten.

Het is lastig om de opbrengsten van de nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie te kwantificeren en af te zetten tegen de kosten. De baten zijn vooral kwalitatief van aard. De gewijzigde opzet biedt betere mogelijkheden om de gegevens in de administratie te gebruiken waardoor de betrouwbaarheid van het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten toeneemt. Daarnaast ontstaat de mogelijkheid om alle statussen van de reisdocumenten bij te houden. Dat maakt misbruik van reisdocumenten moeilijker. Er zijn voorts meer mogelijkheden om te controleren of er onder verschillende identiteiten reisdocumenten worden aangevraagd en ook plaatsonafhankelijke aanvraag- en uitgifte van de reisdocumenten wordt mogelijk.

¹ TK 2007–2008, 22 112, nr. 625, blz. 2–7.

De mogelijke tijdsparing voor politie en justitie bij de invoering van de nieuwe administratie is niet meegenomen. Het zou op dit moment volstrekt gissen zijn of en zo ja hoeveel tijd er bespaard zou kunnen worden. Het kabinet vindt het niet verstandig om in het kader van dit wetsvoorstel te speculeren over de mogelijkheden om misdrijven op te lossen door het gebruik van de reisdocumentenadministratie.

14. Ontvangen adviezen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het College bescherming persoonsgegevens, na de aanvulling van de memorie van toelichting betreffende het alternatief van een decentrale verwijzindex, zich inmiddels op dit punt wel heeft kunnen vinden in het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de vrees van het Cbp niet wordt gedeeld dat door de nader vast te stellen regels de toegankelijkheid van de data veel ruimer kan worden, en waarom niet hoeft te worden gevreesd voor zogenoemde «function creep».

Aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) is advies gevraagd in de totstandkomingsfase van het wetsvoorstel. Aan de opmerking om een analyse te maken van de voor- en nadelen van een centrale reisdocumentenadministratie is gevolg gegeven door de toelichting op dit punt aan te vullen (paragraaf 3.2). Uit deze analyse blijkt dat een stelsel van decentrale reisdocumentenadministraties niet wenselijk is, gelet op de eisen van raadpleegbaarheid en beschikbaarheid. Aan het Cbp is vervolgens niet opnieuw om advies gevraagd. Ik beschik dan ook niet over informatie of het Cbp zich inmiddels wel kan verenigen met het wetsvoorstel op dit punt.

Ten aanzien van het door de leden van de SP-fractie genoemde voorbeeld dat door de nadere regels ten aanzien van de organen waaraan gegevens verstrekt kunnen worden de toegankelijkheid van de data veel ruimer kan worden, merk ik het volgende op. In het wetsvoorstel is nauwkeurig omschreven voor welke doelen gegevens verstrekt kunnen worden en aan welke voorwaarden organen moeten voldoen om voor gegevensverstrekking in aanmerking te komen. De uitwerking van deze regels bij algemene maatregel van rijksbestuur kan niet plaatsvinden buiten de in het wetsvoorstel gestelde doelen en kaders. Voor een eventuele verruiming van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking dient dan ook eerst de wet te worden gewijzigd. Het wetsvoorstel bevat een aantal waarborgen die gegevensverstrekking buiten de wettelijk omschreven doelen beogen te voorkomen. Deze waarborgen worden genoemd in paragraaf 7 van de memorie van toelichting. In het licht hiervan ben ik daarom van mening dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen omvat om het risico van «function creep» effectief tegen te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een reactie op de opmerkingen van de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (commissie Meijers) van 13 april 2006. Zij vroegen daarbij ook in te gaan op de risico's waarop deze commissie heeft gewezen van een centrale opslag van biometrische gegevens.

De Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (commissie Meijers) heeft in haar brief van april 2006 uw kamer gevraagd om aan het kabinet de volgende vragen voor te leggen:

1. Wegen de genoemde voordelen van een centrale administratie van reisdocumenten en paspoorten inclusief de biometrische gegevens

- van burgers, op tegen de risico's die aan een dergelijke registratie zijn verbonden? Kunnen de beoogde voordelen niet door andere, technische maatregelen worden verkregen?
2. Waarom legt de regering de adviezen van nationale en internationale toezichtorganen naast zich neer, wanneer deze adviezen een afwijzend oordeel geven over centrale opslag van biometrische persoonsgegevens?
 3. Is de regering het met deze deskundigen eens dat dergelijke systemen niet technisch zijn te beveiligen tegen onrechtmatige toegang door onbevoegden, omdat ook bij criminelen en terroristische organisaties een actuele kennis bestaat over technologische mogelijkheden?
 4. Is de regering het met deskundigen eens dat centrale grootschalige gegevensbestanden in de praktijk niet effectief zijn in het kader van terrorismebestrijding?

De vragen 1, 2 en 3 zijn reeds geadresseerd in deze en in de voorgaande paragrafen van deze nota (met name de paragrafen 7, 10 en 11), alsmede ook in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet.

In antwoord op de vraag of de nieuwe administratie effectief zal zijn in het kader van terrorismebestrijding zij verwezen naar het gestelde in paragraaf 8 van deze nota. Het gaat in dit verband om het voorkomen van identiteitsfraude. Het kabinet heeft de overtuiging dat de nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie daartoe zal bijdragen en daarom ook gewenst en noodzakelijk is.

15. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel N

De leden van de VVD-fractie vroegen of de termijn die ligt tussen aanvraag en het ophalen van een reisdocument, die nu 5 werkdagen is, ten gevolge van het wetsvoorstel ruimer zal worden.

De termijn van 5 werkdagen tussen aanvraag en uitreiking wordt in de praktijk uitsluitend toegepast door de gemeenten en kan slechts worden gerealiseerd, voor zover het gaat om aanvragen waarbij zich geen complicaties voordoen. De hier aan de orde zijnde wettelijke termijnen (voor verstrekking en voor uitreiking) zijn overigens ruimer. De termijn tussen aanvraag en verstrekking van een reisdocument is ingevolge artikel 41, eerste lid, van de Paspoortwet uiterlijk vier weken, welke termijn ingevolge het tweede lid in bijzondere gevallen met hoogstens vier weken kan worden verlengd. De huidige termijn van uitreiking is op grond van artikel 42, tweede lid, in het Koninkrijk uiterlijk binnen twee weken en daarbuiten uiterlijk binnen vier weken na de verstrekking.

De termijn van de uitreiking zal bij aanvaarding van dit wetsvoorstel bij de meeste reisdocumenten afhankelijk gaan worden van de mededeling van de minister dat tot uitreiking kan worden overgegaan. Deze mededeling vloeit voort uit het in artikel 41a bedoelde onderzoek (zie onderdeel M van dit wetsvoorstel). Voor zover dit onderzoek ten aanzien van de desbetreffende aanvraag geen bijzonderheden oplevert, zal de uitreiking van het reisdocument even snel kunnen plaatsvinden als thans het geval is.

Artikel II

De leden van de VVD-fractie vroegen of, en op welke tijdstippen, de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel in werking zullen treden. Zij noemden in het bijzonder de invoering van biometrische gegevens in de Nederlandse reisdocumenten, de plaatsonafhankelijke aanvraag- en uitgifteprocedures en de totstandkoming van een centrale reisdocumentenadministratie.

De invoering van de vingerafdrukken in de Nederlandse reisdocumenten dient op grond van de Europese verordening uiterlijk op 28 juni 2009 te zijn gerealiseerd. Voor wat betreft de invoering van de centrale reisdocumentenadministratie, en de daaraan gekoppelde plaatsafhankelijke dienstverlening, heb ik gekozen deze op een later moment in te voeren. Met het oog daarop heb ik bij deze nota een nota van wijziging gevoegd, die beoogt een overgangsvoorziening te treffen voor de periode, gelegen tussen de verplichte opname van de vingerafdrukken in reisdocumenten op grond van de verordening en de invoering van de centrale reisdocumentenadministratie. Deze overgangsmaatregel is noodzakelijk om de Paspoortwet op het punt van de opname van de vingerafdrukken tijdig in overeenstemming te brengen met de verordening. Daarbij is tevens voorzien in een wettelijke grondslag voor het opslaan van de vingerafdrukken in de decentrale reisdocumentenadministraties zo lang de centrale reisdocumentenadministratie er nog niet is. De invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening bij de aanvraag en verstrekking van reisdocumenten kan pas plaatsvinden na invoering van de nieuwe centrale reisdocumentenadministratie. De inwerkingtreedingsbepaling maakt met het oog hierop inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen mogelijk.

Ten slotte vroegen zij wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor reisdocumenten die op 28 juni 2009 nog geldig zijn, waarin nog geen vingerafdrukken zijn opgenomen.

Op grond van artikel 6 van de verordening blijven reeds afgegeven paspoorten en reisdocumenten die nog niet voldoen aan de nieuwe eisen omtrent de gezichtsopname en vingerafdrukken, geldig. Deze paspoorten en andere reisdocumenten blijven derhalve geldig tot de datum, aangegeven in het reisdocument.

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