

Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van een centrale voorziening voor de verwerking van de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken ten behoeve van reisdocumenten, het schrappen van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart, alsmede enige andere wijzigingen

Voorstel van rijkswet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Paspoortwet te wijzigen met het oog op onder meer een centrale voorziening voor biometrische gegevens ten behoeve van reisdocumenten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Paspoortwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 worden de onderdelen in alfabetische volgorde geplaatst en vervalt de lettering van de onderdelen.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na de eerste zin een zin ingevoegd, luidende:

De Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart zijn niet voorzien van de vermelding van het geslacht.

2. Het achtste en het negende lid vervallen.

C

Artikel 4a vervalt.

D

Artikel 4c, tweede lid, komt als volgt te luiden:

2. Het basisregister reisdocumenten heeft tot doel:

- a. de verwerking van de in artikel 4d, eerste lid, bedoelde gegevens voor de uitvoering van deze wet, de Wet digitale overheid en daarop gebaseerde regelgeving;
- b. het voorzien van de in artikel 4e bedoelde autoriteiten, instellingen en personen van de in het register opgenomen gegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken en werkzaamheden bedoeld in dat artikel;
- c. het voorzien van organen en instellingen van de in het register opgenomen gegevens in overige bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te wijzen gevallen;
- d. het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten door het vastleggen van gegevens over reisdocumenten die:

- 1.º zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven;
- 2.º ingevolge artikel 47, eerste lid, onder a, b, c, e, f, h, i of j van rechtswege zijn vervallen.

E

Artikel 4d, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b komt als volgt te luiden:

b. gegevens die bij de aanvraag zijn overgelegd, met uitzondering van de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken van de aanvrager, en gegevens die betrekking hebben op de voortgang van de aanvraag voor een reisdocument en de status van een reisdocument, alsmede de autoriteit die de gegevens heeft verstrekt en de datum waarop de gegevens zijn verstrekt;

2. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel c worden de volgende onderdelen toegevoegd:

d. voor zover het betreft de in artikel 4c, tweede lid, onder d, bedoelde documenten ook de volgende gegevens:

- 1.º het administratienummer waarmee de houder van een reisdocument is vermeld in de basisregistratie personen in het Europese deel van Nederland of in de bevolkingsadministratie van een openbaar lichaam, Aruba, Curaçao of Sint Maarten;
- 2.º het soort reisdocument;

e. andere bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur bepaalde administratieve gegevens die noodzakelijk zijn voor de gegevensverwerking in het basisregister.

F

Artikel 4e wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'kunnen worden verstrekt' vervangen door: kunnen door Onze Minister worden verstrekt'.

2. In het eerste lid, onderdeel d, wordt 'verplichting' vervangen door: 'taak'.

3. In het tweede lid wordt 'bij algemene maatregel van rijksbestuur' vervangen door 'bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur'.

4. Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. Ten aanzien van de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekkingen kan bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur worden bepaald welke gegevens worden verstrekt en op welke wijze deze verstrekkingen plaatsvinden.

5. Het vierde lid komt als volgt te luiden:

4. De in het eerste lid, onderdelen d tot en met i, bedoelde verstrekkingen geschieden na een daartoe strekkend met redenen omkleed verzoek aan Onze Minister.

G

In Hoofdstuk I worden onder vernummering van paragraaf 4 tot paragraaf 6 twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 4. De centrale voorziening voor de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken

Artikel 4f

1. Er is een centrale voorziening die de gezichtsopname, de handtekening en de vingerafdrukken van de aanvrager bevat die bij de aanvraag van een reisdocument zijn overgelegd dan wel opgenomen.

2. Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming is het verbod om biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon te verwerken niet van toepassing indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet en daarop gebaseerde regelgeving.
3. De centrale voorziening heeft tot doel:
- a. de verwerking van de in het eerste lid bedoelde gegevens voor de uitvoering van deze wet en daarop gebaseerde regelgeving;
 - b. het voorzien van de in artikel 4g bedoelde autoriteiten, instellingen en personen van de in de voorziening opgenomen gegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken en werkzaamheden;
 - c. het voorzien van organen en instellingen van de in de voorziening opgenomen gegevens in overige bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te wijzen gevallen.
4. De tot uitreiking bevoegde autoriteit legt de in het eerste lid bedoelde gegevens vast in de centrale voorziening. De centrale voorziening is voor de tot uitreiking bevoegde autoriteit toegankelijk op aanvraagnummer en documentnummer.
5. De bij de aanvraag van een reisdocument opgenomen vingerafdrukken worden bewaard totdat de gegevens over de uitreiking van het aangevraagde reisdocument, dan wel de reden voor het niet uitreiken daarvan op grond van artikel 4d, tweede lid door de tot uitreiking bevoegde autoriteit aan Onze Minister zijn verstrekt. Gedurende die periode worden de vingerafdrukken uitsluitend verwerkt ten behoeve van de verstrekking en de uitreiking van het reisdocument.
6. De tot uitreiking bevoegde autoriteit is verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens in de centrale voorziening ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten, alsmede voor de in artikel 4g bedoelde verstrekking van de gegevens, voor zover dit gegevens betreft van een aanvraag die bij die bevoegde autoriteit is ingediend. Onze Minister is verantwoordelijk voor de gegevensverwerking die plaatsvindt ten behoeve van de vervaardiging van het reisdocument en voor het beheer en de beveiliging van de centrale voorziening.
7. In de centrale voorziening kunnen andere bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur bepaalde administratieve gegevens worden opgenomen die noodzakelijk zijn voor de gegevensverwerking in de voorziening.
8. Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur worden nadere regels gesteld over de gegevensverwerking in de centrale voorziening, waaronder het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van de voorziening alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in die voorziening opgenomen gegevens.

Artikel 4g

1. De bij de aanvraag van een reisdocument overgelegde gezichtsopname en handtekening kunnen uit de in artikel 4f bedoelde centrale voorziening door de uitgevende instantie die de gezichtsopname en handtekening daarin heeft opgenomen, worden verstrekt aan:
- a. degenen die bij of krachtens deze wet belast zijn met de uitvoering daarvan, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van de hen toebedeelde taken met betrekking tot reisdocumenten;
 - b. de ambtenaren, werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, een Nederlandse consulaire vertegenwoordiging in het buitenland onderscheidenlijk het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor consulaire handelingen waarbij de identiteit van de betrokken persoon moet worden vastgesteld;
 - c. de in artikel 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 184 en 185 van het Wetboek van Strafvordering BES bedoelde opsporingsambtenaren, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van strafbare feiten in het kader van het onderzoek waarbij zij zijn betrokken of voor zover die noodzakelijk zijn voor de identificatie van slachtoffers als gevolg van rampen of strafbare feiten;
 - d. de ambtenaren van het openbaar ministerie van het Europese deel van Nederland en het openbaar ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de hun opgedragen werkzaamheden;
 - e. de ambtenaren werkzaam bij de in de artikelen 18 tot en met 24 bedoelde autoriteiten, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het verzoek tot weigering of vervallenverklaring en de daarmee verband houdende vermelding van deze gegevens in het in artikel 25, derde lid, van de wet bedoelde register;
 - f. de ambtenaren werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de hun opgedragen werkzaamheden in verband met de uitoefening van hun taak als bedoeld in artikel 58 van de wet, alsmede in verband met onderzoek naar onregelmatigheden met reisdocumenten;

- g. voor de taken in het belang van de nationale veiligheid: de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.
2. De gegevens uit de centrale voorziening kunnen worden verstrekt ten behoeve van aanvullende bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen gevallen.
3. Ten aanzien van de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekkingen kan bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur worden bepaald welke gegevens worden verstrekt en op welke wijze deze verstrekkingen plaatsvinden.
4. De in het eerste lid, onderdelen c tot en met g, bedoelde verstrekkingen geschieden na een daartoe strekkend met redenen omkleed verzoek aan de in het eerste lid bedoelde uitgevende instantie.

§ 5. De reisdocumentenadministratie

Artikel 4h

1. Elke tot uitreiking bevoegde autoriteit voert een reisdocumentenadministratie.
2. De reisdocumentenadministratie heeft tot doel:
 - a. de verwerking van de in onderdelen b en c bedoelde gegevens voor de uitvoering van deze wet en daarop gebaseerde regelgeving;
 - b. het registreren van de bij de aanvraag overgelegde documenten en andere dan in artikel 4d, eerste lid, en 4f, eerste lid, bedoelde gegevens;
 - c. het registreren van documenten en gegevens die leiden tot het aanpassen van de status van een reisdocument in het basisregister reisdocumenten.
3. De reisdocumentenadministratie bevat:
 - a. de naam van de aanvrager, het documentnummer en het aanvraagnummer;
 - b. de in het tweede lid bedoelde documenten en gegevens;
 - c. gegevens die leiden tot het aanpassen van de status van een reisdocument in het basisregister reisdocumenten.
4. De tot uitreiking bevoegde autoriteit is verantwoordelijk voor de verwerking van de in het derde lid bedoelde gegevens in de reisdocumentenadministratie ten behoeve van een aanvraag die bij haar is ingediend en voor de in het vijfde lid bedoelde verstrekking van de gegevens.
5. De gegevens uit de reisdocumentenadministratie kunnen door de tot uitreiking bevoegde autoriteit worden verstrekt aan de in artikel 4g, eerste lid, bedoelde organen, dan wel ten behoeve van aanvullende bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen gevallen.
6. De in het vijfde lid bedoelde verstrekkingen geschieden na een daartoe strekkend met redenen omkleed verzoek aan de in het eerste lid bedoelde autoriteit.
7. Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de gegevensverwerking in de reisdocumentenadministratie, alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in de reisdocumentenadministratie opgenomen gegevens.

H

Artikel 47, eerste lid, onderdeel e, komt te luiden:

- e. de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum, het geslacht of het burgerservicenummer van de houder zijn gewijzigd, behalve als het een wijziging van het geslacht betreft van de houder van een Nederlandse identiteitskaart of een vervangende Nederlandse identiteitskaart;

ARTIKEL II

Artikel I, onderdeel Cc, van de Rijkswet van 6 maart 2020 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Stb. 2020, 104) vervalt.

ARTIKEL III

1. Artikel I treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld.
2. Artikel II treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze rijkswet wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

CONCEPT

CONCEPT

Memorie van toelichting

A. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het voorstel van rijkswet

Het Koninkrijk der Nederlanden beschikt over een hoogwaardig reisdocumentenstelsel voor de aanvraag, vervaardiging en uitgifte van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten.

De betrouwbaarheid en fraudebestendigheid van het paspoort van het Koninkrijk der Nederlanden en de Nederlandse identiteitskaart is hoog dankzij de continue verbeteringen die in het reisdocumentenstelsel worden doorgevoerd. Aanpassingen aan het reisdocumentenstelsel zijn noodzakelijk gelet op technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Met de voorgestelde aanpassingen kan de kwaliteit van het proces van aanvraag en uitgifte, en daarmee van de reisdocumenten ook in de toekomst worden gewaarborgd. Het stelsel dient te voldoen aan de gewenste kwaliteitsstandaarden op het terrein van digitalisering.

Sinds 2019 wordt in het kader van het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (hierna: VRS) gewerkt aan de verdere verhoging van de betrouwbaarheid, effectiviteit en fraudebestendigheid van het reisdocumentenstelsel, in het bijzonder aan de verbetering van het gehele aanvraag- en uitgifteproces. Op de voortgang van het programma is nader ingegaan in de navolgende Kamerbrieven:

- Kamerbrief van 16 maart 2022 over "Voortgang programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS)";¹
- Kamerbrief van 10 juni 2021 over "Voortgang programma Verbetering Reisdocumentenstelsel (VRS)";²
- Kamerbrief van 13 juli 2020 over "Bestuurlijke reactie BIT- advies programma VRS";³
- Kamerbrief van 26 juni 2019 over "Verbeteringen Reisdocumentenstelsel";⁴ en
- Kamerbrieven van 8 september 2017 respectievelijk 22 oktober 2018 over "Zelfevaluatie en toezicht op de uitvoering van de Wet basisregistratie personen en de Paspoortwet bij gemeenten en openbare lichamen".⁵

In bovengenoemde brieven wordt geconstateerd dat de ICT-architectuur achter het stelsel van aanvraag en uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten gedateerd is. Uitgevende instanties⁶ (onder meer gemeenten) moeten nu informatie putten uit verschillende (centrale en decentrale) registers, die niet altijd bijgewerkt zijn. Dit is een tijdrovend, fout- en fraudegevoelig proces. Hieruit vloeit de noodzaak voort om een kwaliteitsslag te maken naar een situatie waarin de processen, procedures en registers verder worden gedigitaliseerd naar de standaarden van deze tijd en de registers worden gecentraliseerd. Hierdoor wordt het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten vergemakkelijkt en kan fraude beter worden voorkomen.

Deze kwaliteitsslag wordt gerealiseerd in twee fasen en leidt uiteindelijk tot twee centrale registers voor de verwerking van gegevens in het reisdocumentenstelsel. In de eerste fase is het basisregister

¹ Kamerstukken II 2021/22, 25764, nr. 136.

² Kamerstukken II 2020/21, 25764, nr. 133.

³ Kamerstukken II 2019/20, 25764, nr. 127; zie ook Kamerstukken II 2020/21, 25764, nr. 130.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 25764, nr. 120; zie ook Kamerstukken II 2019/20, 25764, nr. 123.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 25764, nr. 105 en Kamerstukken II 2018/19, 25764, nr. 111.

⁶ Paspoorten en identiteitskaarten worden uitgegeven door de gemeenten (de burgemeester), de openbaar lichamen (de gezaghebber), de landen (de Gouverneurs; alleen paspoorten) in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de Minister van Buitenlandse Zaken en de Koninklijke Marechaussee (alleen noodpaspoorten).

reisdocumenten (hierna: basisregister) tot stand gekomen met ingang van 1 januari 2021.⁷ Hierin worden centraal opgeslagen de biografische aanvraaggegevens⁸ van alle verstrekte reisdocumenten en gegevens in verband met het gebruik van de Nederlandse identiteitskaart als publiek identificatiemiddel, waaronder de statusgegevens van dit publiek middel.⁹

Met voorliggend voorstel van rijkswet wordt de tweede fase van verbetering gerealiseerd. Deze vervolgstap heeft tot doel de totstandkoming van een centrale voorziening waarin de overige aanvraaggegevens ten behoeve van reisdocumenten worden opgeslagen: de gezichtsopname, handtekening en twee vingerafdrukken van betrokkene. Met het voorstel wordt een wettelijke grondslag voor deze centrale voorziening geboden.

Daarnaast wordt voorgesteld het basisregister aan te vullen met gegevens over de voortgang van een aanvraag voor een reisdocument en gegevens over vermiste, gestolen of van rechtswege vervallen documenten. Deze aanvulling was al voorzien bij de vorige wijziging van de Paspoortwet¹⁰, is reeds technisch gerealiseerd en wordt thans in juridisch-technische zin voltooid. Met deze aanvulling kan misbruik van en fraude met reisdocumenten beter gesignaleerd en voorkomen worden.

Op deze wijze zullen er twee overzichtelijke, centrale digitale voorzieningen voor de verwerking van de voor de uitvoering van de Paspoortwet benodigde gegevens bestaan welke eenvoudiger en efficiënter te beheren en te onderhouden zijn dan de (decentrale) systemen die nu in gebruik zijn.

Ten slotte wordt voorgesteld de Paspoortwet aan te passen zodat op de Nederlandse identiteitskaart het geslacht van betrokkene niet meer wordt vermeld.

1.2 Context van het voorstel

Vóór 2001 waren de processen rondom de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten een volledig decentrale aangelegenheid. De uitgevende instanties hielden een papieren administratie bij van de vereiste gegevens en documenten voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten, de zogenaamde reisdocumentenadministratie.

Deze situatie is wezenlijk veranderd in 2001: met de introductie van de decentrale Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS-en)¹¹ bij de uitgevende instanties werd een groot deel van de reisdocumentenadministratie digitaal. De RAAS-en ondersteunen het proces van verwerking van een aanvraag en bijbehorende gegevens, de verzending van de aanvraag naar de leverancier van de reisdocumenten, de registratie van het ontvangen reisdocument en de uitreiking van het document aan de aanvrager. Een belangrijke wijziging van destijds was ook de overgang naar de centrale productie en personalisatie van reisdocumenten, de zogeheten nieuwe generatie reisdocumenten.¹²

⁷ Dit is geschied met de inwerkingtreding van de Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten, Stb. 2020, 104, in werking getreden op 1 januari 2021.

⁸ Geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, woonplaats, adres en lengte.

⁹ De Nederlandse identiteitskaart is aangewezen als drager voor het publiek identificatiemiddel (artikel 3a, eerste lid, Paspoortwet, in samenhang met artikel 1.6, eerste lid, Paspoortbesluit). In het basisregister worden gegevens met betrekking tot de status van het reisdocument als publiek identificatiemiddel opgenomen (op grond van artikel 4d, eerste en vierde lid, van de Paspoortwet, in samenhang met artikel 3ab van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 en artikel 3ab van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001).

¹⁰ Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten, Stb. 2020, 104, in werking getreden op 1 januari 2021. In dat voorstel was erin voorzien dat artikel 4a aangaande het register vermiste en vervallen reisdocumenten op een nader te bepalen moment zou vervallen.

¹¹ De RAAS is de door de leverancier beschikbaar gestelde apparatuur en programmatuur, waarin gegevens met betrekking tot aangevraagde en uitgereikte reisdocumenten worden verwerkt en gearcheeerd en waarmee de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde autoriteit en de leverancier plaatsvindt (artikel 1 onder i. van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001). Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2067.

¹² Kamerstukken II 1997/98, nr. 4, Kamerstukken II 1998/99, 25764, nr. 10 en Kamerstukken II 2001/02, 25764, nr. 18.

Voorts is in 2001 het basisregister geïntroduceerd, een centraal register van vermiste en gestolen reisdocumenten¹³, thans het register vermiste of vervallen reisdocumenten, met het doel van het tegengaan van misbruik van reisdocumenten. Hierin worden (gegevens over) reisdocumenten geregistreerd die niet in omloop mogen zijn.¹⁴

In 2009 is een zogeheten aanvraagstation¹⁵ in gebruik genomen aan de balie van de uitgevende instanties. Het aanvraagstation dient onder meer om de gezichtsopname, handtekening en twee vingerafdrukken van de aanvrager op een veilige wijze op te nemen, op kwaliteit te controleren en veilig naar het RAAS te versturen. Vanuit het RAAS worden de gezichtsopname, de handtekening en de twee vingerafdrukken, tezamen met de biografische aanvraaggegevens, naar de leverancier van de reisdocumenten verstuurd.¹⁶ Deze procedure is ingevoerd om uitvoering te geven aan de Unierechtelijke verplichting¹⁷ om reisdocumenten van een digitale gezichtsopname en vingerafdrukken te voorzien.

In 2021 is het nieuwe basisregister gerealiseerd met de wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met het publiek identificatiemiddel.¹⁸ Het publiek identificatiemiddel is een belangrijke voorziening waarmee burgers toegang kunnen krijgen tot digitale dienstverlening van de overheid. Dankzij het basisregister kan er 24/7 digitaal de koppeling worden gemaakt tussen het publiek identificatiemiddel en de houder van het document waarop het middel is geplaatst, zodat de actuele geldigheid van het middel kan worden vastgesteld. Met dit voorstel van rijkswet wordt het register vermiste of vervallen reisdocumenten ondergebracht in het nieuwe basisregister.

1.3 Verbetermogelijkheden voor het huidige reisdocumentenstelsel

Paspoorten en identiteitskaarten worden uitgegeven door de gemeenten, de openbare lichamen, de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk (paspoorten), de Minister van Buitenlandse Zaken (aanvragen in het buitenland) en de Koninklijke Marechaussee (noodpaspoorten). Jaarlijks worden ongeveer 1 tot 3,5 miljoen paspoorten en identiteitskaarten aangevraagd en uitgereikt.

Gedurende het aanvraag- en uitgifteproces halen de uitgevende instanties de benodigde gegevens op uit verschillende registers en bijbehorende systemen:

- het RAAS waarin (decentraal) de gezichtsopnamen, handtekeningen en vingerafdrukken met betrekking tot aangevraagde en uitgereikte reisdocumenten worden verwerkt en waarmee de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde autoriteit en de leverancier plaatsvindt;
- het basisregister reisdocumenten met biografische aanvraaggegevens;
- het register vermiste of vervallen reisdocumenten;
- in Europees Nederland de basisregistratie personen (BRP) en in het Caribisch deel van het Koninkrijk de Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA) en in Caribisch Nederland tevens de PIVA Verstrekkingvoorziening (PIVA-V), en

¹³ De benaming van het register vermiste of vervallen reisdocumenten was tot 1 januari 2021 het basisregister reisdocumenten. Om een onvolkomenheid op te lossen in de juridische opzet van de overgangssituatie waarin zowel de artikelen van het 'oude' basisregister reisdocumenten als de artikelen over het uitgebreide, nieuwe register naast elkaar bestaan, is het 'oude' register een andere benaming gegeven (Kamerstukken II 2019/20, 35047, nr. 14, p. 6).

¹⁴ Kamerstukken II 1999/00, 26977 (R1644), 3; Kamerstukken II 2019/20, 35047 (R2108), nr. 14.

¹⁵ Het aanvraagstation is een verzamelnaam voor apparatuur en programmatuur voor het ondersteunen van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.

¹⁶ Kamerstukken II 2007/08, 25764, nr. 40 en Kamerstukken II 2008/09, 31324 (R1844), nr. 22.

¹⁷ 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.

¹⁸ Het publiek identificatiemiddel is een van rijkswege uitgegeven en aan een natuurlijk persoon verstrekt elektronisch middel dat persoonsidentificatiegegevens bevat en wordt gebruikt voor de authenticatie van een natuurlijke persoon die toegang wenst tot elektronische dienstverlening. Stb. 2020, 104, in werking getreden op 1 januari 2021 (Stb. 2020, 484).

- het register paspoortsignaleringen (RPS) met gegevens van personen aan wie geen paspoort verstrekt mag worden en personen van wie het paspoort vervallen verklaard is.

Een deel van deze registers en systemen (het basisregister en het RPS) is voor alle uitgevende instanties centraal beschikbaar. De BRP en de PIVA-V zijn centraal beschikbaar voor gemeenten respectievelijk de openbare lichamen. De RAAS-en en de PIVA's en zijn uitsluitend decentraal beschikbaar.

Specifiek ten aanzien van de verwerking van de gezichtsopname, handtekening en (tijdelijk¹⁹) vingerafdrukken (hierna: GHtV) is nog een verbeterslag te maken. Op dit moment geldt de volgende werkwijze:

- Bij een aanvraag worden de GHtV-gegevens opgenomen met behulp van het aanvraagstation. Van het aanvraagstation worden deze gegevens naar het (decentrale) RAAS gestuurd. In het RAAS worden de gegevens opgeslagen²⁰. Vanuit het RAAS worden de gegevens ter beschikking gesteld aan de leverancier van de reisdocumenten voor de personalisatie ervan. De leverancier bewaart de GHtV-gegevens niet, deze moeten door hem na de personalisatie worden verwijderd. De vingerafdrukken worden in het RAAS slechts bewaard gedurende de periode vanaf de aanvraag tot aan de (registratie van de) uitreiking van het reisdocument.²¹ De vingerafdrukken worden, evenals de gezichtsopname en de handtekening, wel in de chip van het document opgeslagen.
- De verificatie van de identiteit van betrokkene bij de aanvraag van een reisdocument geschiedt aan de hand van de gezichtsopname van de aanvrager die ten behoeve van de aanvraag van een eerder uitgegeven reisdocument in het RAAS is vastgelegd.²² De gezichtsopname is enkel aanwezig in het decentrale RAAS van de uitgevende instantie die het reisdocument heeft uitgegeven. In het geval dat de (nieuwe) aanvraag wordt gedaan bij een andere uitgevende instantie dan die het voorgaande reisdocument heeft uitgegeven, moet de gezichtsopname (en eventueel de handtekening) bij de vorige uitgevende instantie ter vergelijking worden opgevraagd. De gegevensuitwisseling geschiedt per e-mail, fax of post omdat de decentrale systemen (RAAS-en) niet aan elkaar zijn gekoppeld. De manier waarop de gegevens worden uitgewisseld (namelijk het vervaardigen van kopieën van documenten en toesturen per e-mail) bemoeilijkt een betrouwbare identificatie van de aanvrager en brengt risico's mee voor de informatieveiligheid van het aanvraag- en uitgifteproces en daarmee ook een risico op een inbreuk op de privacy van betrokkene. Dit is onwenselijk.

Gelet op het voorgaande beoogt het voorstel van rijkswet de gegevensverwerking van de GHtV-gegevens te optimaliseren en het aanvraag- en uitgifteproces te verbeteren door het creëren van een centrale verwerkingslocatie van GHtV-gegevens voor reisdocumenten. In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op de aard van deze verbetering.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Centrale voorziening voor de verwerking van gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken

De centrale voorziening

¹⁹ Artikel 3, negende lid, Paspoortwet.

²⁰ Artikel 3, achtste lid, Paspoortwet en artikel 72, vierde lid, Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, artikel 82, vierde lid, Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 en artikel 83, vierde lid, Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen.

²¹ Dan wel de reden voor het niet uitreiken daarvan, in de reisdocumentenadministratie, bedoeld in artikel 3, achtste lid, is geregistreerd, zo luidt artikel 3, negende lid, van de Paspoortwet.

²² Voor de verificatie wordt gebruikgemaakt van de opgeslagen gezichtsopname bij de (voorgaande) uitgevende instantie (artikel 2.1 van het Paspoortbesluit, artikel 22, tweede lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, artikel 36 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 en artikel 34 van de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen).

Het eerste doel van dit voorstel is de introductie van een centrale voorziening voor de verwerking van GHTV-gegevens van de aanvrager van een reisdocument: de gezichtsopname, twee vingerafdrukken (tijdelijk, namelijk voor de periode vanaf de aanvraag van het document tot aan (de registratie van) de reden van uitreiking²³ en de handtekening.²⁴ Deze gegevens worden nu al op grond van de Paspoortwet verwerkt; zij worden in de praktijk in de decentrale RAAS-en van de ongeveer 400 uitgevende instanties opgeslagen. Het voorstel voorziet in een expliciete wettelijke grondslag voor de verwerking van deze gegevens in een centrale voorziening (in een overheidsdatacentrum) met de uitwerking van de doelen van de verwerking en bijbehorende verwerkingsverantwoordelijkheden.

De centrale voorziening dient ertoe om de uitgevende instanties bij een aanvraag op een verbeterde en vereenvoudigde wijze digitaal toegang te verschaffen tot de gezichtsopname en handtekening van de voorgaande aanvraag, dit ten behoeve van een betrouwbaarder aanvraag- en uitgifteproces. Daartoe zal een aanpassing aan de onderliggende ICT-infrastructuur plaatsvinden, zodat de digitale ontsluiting van de gegevens mogelijk wordt. Het opvragen en uitwisselen van de benodigde gegevens door de uitgevende instanties zal na de voorgestelde wijziging via de centrale voorziening verlopen. Dit vergemakkelijkt het vergelijken van de door de aanvrager overgelegde gezichtsopname met die van eerdere aanvragen. Tevens biedt het de mogelijkheid van digitale ondersteuning²⁵ bij het beoordelen en vergelijken van de aangeleverde gezichtsopname. Door de digitalisering van dit proces wordt het risico op datalekken in het aanvraag- en uitgifteproces geminimaliseerd.

Vanaf het moment dat de centrale voorziening operationeel zal zijn, zijn de decentrale RAAS-en niet meer nodig en zullen deze worden uitgefaseerd.

Verstrekking van de gegevens uit de centrale voorziening

De gezichtsopname en de handtekening kunnen thans worden verstrekt aan bepaalde organisaties, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de wettelijke taken die op deze organisaties rusten. Dit geschiedt op grond van de op de Paspoortwet berustende ministeriële regelingen.²⁶

Het betreft in de eerste plaats organisaties die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het verrichten van werkzaamheden met betrekking tot reisdocumenten. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld om ambtenaren, werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, een Nederlandse consulaire vertegenwoordiging in het buitenland onderscheidenlijk het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor consulaire handelingen waarbij de identiteit van de betrokken persoon moet worden vastgesteld. Een laatste voorbeeld zijn opsporingsambtenaren, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van strafbare feiten in het kader van het onderzoek waarbij zij zijn betrokken of voor de identificatie van slachtoffers.

In lijn met het niveau van regelgeving voor de verstrekking uit het basisregister (artikel 4e van de Paspoortwet) wordt de verstrekking uit de centrale voorziening op wetsniveau geregeld (voorgesteld artikel 4g van de Paspoortwet).

Geen wijziging in bestaande verantwoordelijkheden

²³ Dan wel de registratie van de renen voor het niet uitreiken, zie artikel 3, negende lid, van de Paspoortwet.

²⁴ Op grond van artikel 3, derde lid, van de Paspoortwet in samenhang met artikel 1.4, tweede lid, van het Paspoortbesluit worden noodpaspoorten en laissez passers niet voorzien van de vingerafdrukken van de houder.

²⁵ In de huidige praktijk gaat het echter niet om een specifieke technische verwerking van gezichtsopnames in de zin van artikel 4 onder 14 van de AVG en overweging 51 van de AVG.

²⁶ Artikel 73 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, artikel 85 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland, artikel 86 Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen en artikel 36 Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001.

De centrale opslag van de GHtV-gegevens brengt geen verandering in de bestaande verantwoordelijkheden voor de verwerking van de GHtV-gegevens. De bevoegdheid en grondslag om in het kader van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten deze gegevens te verwerken berust op de bevoegdheid van de uitgevende instanties tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en de verstrekking en uitreiking van reisdocumenten ingevolge de Paspoortwet (artikelen 26, 40 en 42 en artikel 3, achtste lid), een taak van algemeen belang in de zin van artikel 6, eerste lid, onder e van de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG)²⁷. De uitgevende instanties zijn en blijven verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de door hen opgenomen en verwerkte (ingevoerde) GHtV-gegevens. De uitgevende instanties zijn ingevolge artikel 4 onder 7 van de AVG verwerkingsverantwoordelijk voor de verwerking van deze gegevens ten behoeve van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. De Minister van BZK wordt volgens het voorstel verantwoordelijk voor het beheer en de beveiliging van de centrale voorziening en de gegevensverwerking die plaatsvindt ten behoeve van de vervaardiging van het reisdocument. In hoofdstuk 3 wordt nader op de verwerkingsverantwoordelijkheden ingegaan.

2.2 Mogelijke alternatieven voor de centrale voorziening en afweging

Als alternatief voor een centrale voorziening voor de opslag van GHtV-gegevens is de voortzetting van het bestaande stelsel overwogen. Dit houdt in dat de GHtV-gegevens decentraal in de reisdocumentenadministratie(s) blijven opgeslagen en de decentrale systemen zo worden aangepast dat uitwisseling van de gezichtsopname en handtekening tussen uitgevende instanties door de decentrale systemen wordt gefaciliteerd door een koppeling tussen de decentrale systemen.

Aan dit alternatief kleven de volgende nadelen:

- De realisatie en het beheer van de koppelingen tussen de decentrale reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties zijn vanuit technisch oogpunt complexer dan een centrale voorziening. Het landschap van ongeveer 500 decentrale systemen:
 - is minder goed te beveiligen dan een centrale voorziening;
 - kent een grotere kans op verstoringen dan een centrale voorziening; de impact van een verstoring van het centrale stelsel is daarentegen groter;
 - genereert meer gegevensstromen tussen de uitgevende instanties
 - levert voor uitgevende instanties een veel lagere prestatie (snelheid) bij het tonen van de gezichtsopname en handtekening dan een centrale voorziening. Bij een centrale voorziening worden de gezichtsopname en handtekening op één plaats opgehaald in plaats van uit meerdere decentrale plekken. Het laatste vergt immers communicatie tussen meerdere systemen;
- De kosten voor hardware, onderhoud en beheer zijn voor de decentrale systemen hoger dan voor een centrale voorziening. De kosten voor de instandhouding van de decentrale systemen liggen ongeveer 3 tot 5 miljoen euro per jaar hoger dan de kosten voor de centrale voorziening;
- De door de Minister van BZK bij uitgevende instanties geplaatste decentrale systemen (in casu het RAAS) zijn voor uitgevende instanties ongewenste componenten in hun IT-infrastructuur. Zij vergen onder andere een beveiligde toegang (fysieke ruimte) en er moet beheer op plaatsvinden. Het beheer omvat onder meer het maken van een dagelijkse reservekopie van de gegevens en de opslag daarvan. De verplichting tot het bewaren van een reservekopie op een externe locatie is uit het oogpunt van de beveiliging van de gegevens kwetsbaar. Een centrale voorziening minimaliseert deze taak en dit risico;
- Uitgevende instanties maken in toenemende mate gebruik van cloudoplossingen (systemen zijn niet meer lokaal aanwezig). Een decentraal systeem druist in tegen deze

²⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming).

ontwikkeling, omdat dan alsnog lokaal voorzieningen voor plaatsing en beheer moeten worden getroffen.

Gelet op bovenstaande argumenten is gekozen voor een centrale voorziening voor de opslag van de gezichtsopname, handtekening en (tijdelijk) vingerafdrukken. Een centrale voorziening past beter bij een al grotendeel gecentraliseerd reisdocumentenstelsel. Een afzonderlijk decentraal systeem in stand houden voor uitsluitend de GHTV-gegevens is dan onlogisch, complex en kostbaar. Het is bovendien efficiënter om 24/7 toegang tot de GHTV-gegevens te kunnen bieden vanuit een enkel centraal systeem, dan vanuit een samenstel van decentrale systemen.

2.3 Overige wijzigingen

2.3.1 Het schrappen van de vermelding van het geslacht op de Nederlandse identiteitskaart

Voorgesteld wordt om de vermelding van het geslacht van betrokkene op de Nederlandse identiteitskaart achterwege te laten (voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid van de Paspoortwet). Dit betekent dat dit gegeven uit de visuele zone, de machineleesbare strook en de chip van het document verdwijnt.

Dit onderdeel van het voorstel vloeit voort uit het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.²⁸ Daarin is opgenomen dat voor burgers waar mogelijk belemmeringen worden weggenomen, zodat zij hun identiteit vorm kunnen geven en deze in alle vrijheid en veiligheid kunnen uitdragen. Voor velen is de binaire geslachtsindeling van onze samenleving (man/vrouw) een vanzelfsprekendheid. Deze indeling doet echter niet altijd recht aan de diversiteit van mensen. Een toenemend aantal mensen geeft te kennen zich niet thuis te voelen in de bestaande man/vrouw-indeling en ervaart de nadruk hierop als belemmering. Daar komt bij dat in een aantal gevallen seksregistratie niet nodig is. Het kabinet heeft daarom een plan van aanpak opgesteld om onnodige seksregistratie waar mogelijk te beperken.²⁹ Zo is inmiddels de vermelding van het geslacht vervallen op diploma's, visa, stempassen, museumjaarkaart en de persoonlijke vervoerskaart. Ook wordt het geslacht niet altijd meer geregistreerd bij burgercorrespondentie, op overheidsformulieren en toegangspassen.

De vermelding van het geslacht van een persoon op de identiteitskaart is ingevolge de Verordening (EU) 2019/1157 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie³⁰ *optioneel*. De Verordening bepaalt dat de gegevens die op identiteitskaarten worden vermeld, dienen te voldoen aan de specificaties van de internationale luchtvaartorganisatie ICAO-document nr. 9303.³¹ De vermelding van het geslacht valt daaronder. Tijdens de onderhandelingen over de Verordening is door Nederland echter aangedrongen op een uitzondering voor het opnemen van het geslacht op de identiteitskaart. Hieraan is door de EU-wetgever gevolg gegeven: lidstaten kunnen zelf bepalen of zij kiezen voor de vermelding van het geslacht op de identiteitskaart. Nederland maakt gebruik van de gelegenheid om de vermelding van het geslacht op de identiteitskaart achterwege te laten zoals voorgesteld.

Naar aanleiding van de motie van de leden Den Boer en Bergkamp³² zijn de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor het weglaten van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten door onderzoeksbureau Pantheia onderzocht.³³ Uit het onderzoek blijkt dat de (praktische) gevolgen van het weglaten van het geslacht voor organisaties die de

²⁸ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', blz. 10. Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700 nr. 34.

²⁹ Het zgn. driesporenbeleid onnodige seksregistratie. Kamerstukken II, 2018/19, 30 420, nr. 302.

³⁰ Artikel 3, tweede lid, tweede volzin, van de Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188).

³¹ Deel vijf van Document 9303 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) inzake machineleesbare reisdocumenten (ICAO-document 9303).

³² Kamerstukken II, 2018/19, 25764, nr. 115.

³³ Kamerstukken II, 2019/20, 27859, nr. 145, Bijlage 943499.

identiteitskaart gebruiken voor identiteitsverificatie (de primaire functie van de identiteitskaart) beperkt blijven.³⁴ Het gegeven 'geslacht' wordt niet actief gebruikt door de controlerende instanties. Zodoende wordt het registreren van het geslacht op de identiteitskaart als onnodig gezien. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn beide Kamers erover geïnformeerd dat het traject van het weglaten van de vermelding van het geslacht op de identiteitskaart ter hand wordt genomen.³⁵

De voor de inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet uitgereikte identiteitskaarten (die een vermelding van het geslacht bevatten) blijven geldig. Betrokkenen die na de inwerkingtreding van het voorstel hun identiteitskaart wensen te vervangen voor die zonder geslachtsvermelding, kunnen een nieuwe identiteitskaart aanvragen. De wijziging van het geslacht zal voorts niet meer leiden tot het van rechtswege vervallen van de identiteitskaart op grond van artikel 47 van de wet, zo wordt voorgesteld.

Geen verandering in de geslachtsvermelding in het paspoort van het Koninkrijk

Deze aanpassing zal niet voor het paspoort doorgevoerd worden. Verordening EG nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten³⁶ verplicht tot geslachtsvermelding op het paspoort. In deze Verordening is eveneens de internationaal overeengekomen ICAO-richtlijn opgenomen (het reeds vermelde ICAO-document nr. 9303 betreffende machineleesbare paspoorten), die het geslacht als verplicht gegeven voor reisdocumenten bevat.³⁷ Het Nederlandse paspoort moet aan deze internationale eis voldoen om de functie van het paspoort als reisdocument voor internationaal reisverkeer te borgen.

2.3.2 Opname van voortgangsinformatie in het basisregister

Het tweede doel van dit voorstel op het gebied van gegevensverwerking – naast het creëren van de centrale voorziening – is het uitbreiden van het basisregister (dat vanaf 1 januari 2021 functioneel is) met de gegevens over *de voortgang van een aanvraag*. Met de voorgestelde uitbreiding van het basisregister wordt bereikt dat daarin actuele gegevens over de voortgang van een aanvraag gedurende het aanvraagproces worden opgenomen en dus beschikbaar zijn voor de uitgevende instanties.

Het is van belang dat de uitgevende instanties op de hoogte zijn van (andere) lopende aanvragen, omdat daarmee fraude en misbruik van reisdocumenten kan worden voorkomen. Een uitgevende instantie kan met deze uitbreiding van de statusgegevens detecteren dat een aanvrager 'shopgedrag' vertoont en daar tijdig op reageren.³⁸ Er zijn twee vormen van 'shopgedrag':

- 1) het meermalen aanvragen van een paspoort of identiteitskaart; of
- 2) een burger met een zogenaamde signalering in het register paspoortsignaleringen, die geen recht heeft op een paspoort, is op zoek naar een uitgevende instantie die wel bereid is een paspoort te verstrekken.

³⁴ Bij de politie en de Koninklijke Marechaussee zullen medewerkers bijvoorbeeld moeten worden geïnstrueerd dat de nieuwste identiteitskaart geen geslacht meer bevat. Ook moet Nederland andere lidstaten informeren over de aanpassingen als het geslacht niet langer op de Nederlandse identiteitskaart wordt opgenomen. Het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart leidt tot de noodzakelijke kosten voor de aanpassingen in het aanvraag- en productieproces. Allereerst moet het ontwerp van het document zelf en het productieproces aangepast worden.

³⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 27859, nr. 145.

³⁶ 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 (PbEU 2004, L 385).

³⁷ De in ICAO doc. 9303 vastgelegde internationale norm voor reisdocumenten houdt in dat het geslacht vermeld dient te worden met M, V of X.

³⁸ Bij constatering van shopgedrag kan een gegrond vermoeden van misbruik van of met reisdocumenten ontstaan, hetgeen grond is voor weigering van een aangevraagd reisdocument of het vervallen verklaren van een reeds in bezit zijnde reisdocument.

Het is de bedoeling om beide gevallen te detecteren en daar tijdig op te reageren om te voorkomen dat a) iemand meerdere reisdocumenten in zijn bezit kan hebben en b) verschillende uitgevende instanties gelijke gevallen verschillend behandelen³⁹ (namelijk in het geval dat iemand een aanvraag indient bij verschillende uitgevende instanties).

Bij constatering van shopgedrag kan een gegrond vermoeden van misbruik van reisdocumenten ontstaan, hetgeen grond is voor weigering van een aangevraagd reisdocument of het vervallen verklaren van het document dat betrokkene in zijn bezit heeft. Met de uitbreiding wordt voorts voorkomen dat iemand meerdere reisdocumenten van dezelfde soort kan aanvragen. Iemand die veel reist kan voor verschillende situaties om een tweede paspoort verzoeken. De diverse aanvragen zijn dan voortaan bij de uitgevende instantie bekend.

Met de voorgestelde uitbreiding van het basisregister met de gegevens over de voortgang van een aanvraag wordt het basisregister het leidende register voor alle aanvragen (dus zowel afgeronde als 'lopende' aanvragen) en alle reisdocumenten. Leidend in die zin dat het basisregister de integrale authentieke bronregistratie⁴⁰ is voor alle aanvraaggegevens (exclusief GHtV-gegevens) met betrekking tot alle reisdocumenten ten behoeve van de uitvoering van de Paspoortwet.⁴¹

2.3.3 Opname van gegevens van vermiste en vervallen reisdocumenten in het basisregister

Voorgesteld wordt om gegevens over vermiste en vervallen reisdocumenten uit het register vermiste of vervallen reisdocumenten (artikel 4a van de Paspoortwet) onder te brengen in het basisregister reisdocumenten. Het register vermiste of vervallen reisdocumenten bevat gegevens over reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven, of van rechtswege zijn vervallen. Het doel van dit register is het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Dit doel wordt toegevoegd aan de doelen van het basisregister. De gegevens uit het register vermiste of vervallen reisdocumenten zullen deel gaan uitmaken van de gegevens die in het basisregister dienen te worden opgenomen.

2.3.4 De transitie van de reisdocumentenadministratie

De gegevens benodigd voor een aanvraag, verstrekking en uitreiking van een reisdocument worden door de uitgevende instanties thans opgeslagen in de decentrale reisdocumentenadministraties (op grond van artikel 3, achtste lid, van de Paspoortwet). Deze administratie bevat zowel de biografische als de biometrische gegevens (GHtV). Daarnaast bevat het overige gegevens (en documenten) die bij de aanvraag zijn overgelegd. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld de verklaring van toestemming voor een reisdocument ten behoeve van minderjarigen, aktes of andere bewijsstukken die de aanvraag ondersteunen.

Sinds 1 januari 2021, de introductie van het basisregister, worden alle biografische gegevens van aanvragen die na die datum in behandeling zijn genomen in het basisregister opgenomen. Biografische gegevens van aanvragen die vóór die datum zijn ingediend, worden stapsgewijs vanuit de reisdocumentenadministraties naar het basisregister overgeheveld (gemigreerd).

De GHtV-gegevens worden, indien en totdat het voorstel tot rijkswet wordt verheven, in de reisdocumentenadministratie opgeslagen. Ook voor deze gegevens is een migratie benodigd naar de centrale voorziening.

Na de voltooiing van de migratie zal de reisdocumentenadministratie een beperktere invulling krijgen, namelijk als administratie voor alle overige (dat wil zeggen andere dan biografische dan wel biometrische gegevens) bij de aanvraag overgelegde documenten en gegevens.

³⁹ In het geval van 'paspoortsignalering' (artikelen 18-24 Paspoortwet), waar - ondanks een grond tot weigering van de aanvraag - enige beleidsvrijheid geldt een uitgevende instantie ten aanzien van het verstrekken of weigeren van een reisdocument.

⁴⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 11, p. 5.

⁴¹ Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 15.

De reisdocumentenadministratie zal na deze transitie uitsluitend dienen voor het registreren van de bij de aanvraag overgelegde documenten en overige gegevens die de aanvraag staven, en van documenten en gegevens die leiden tot het aanpassen van de status van een reisdocument in het basisregister reisdocumenten (voorgesteld artikel 4h, tweede lid).

De tot uitreiking bevoegde autoriteit is verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens die in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen ten behoeve van een aanvraag die bij haar is ingediend (voorgesteld artikel 4h, vierde lid).

3. Verhouding tot hoger recht

Het voorstel van rijkswet strekt tot de invoering van een centrale voorziening voor de verwerking van gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken van reisdocumenten.

De verwerking van deze persoonsgegevens betekent een inmenging in grondrechten van burgers: het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens in de zin van artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet.

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Grondwet stelt de wet regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Voorts is relevant het recht op de bescherming van persoonsgegevens verankerd in artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Dit artikel bepaalt dat eenieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. De AVG werkt artikel 8 van het EU-Handvest nader uit en vormt het leidende juridische kader waaraan de voorgestelde verwerking van persoonsgegevens dient te voldoen. De voorwaarden die de AVG aan de gegevensverwerking stelt komen deels overeen met de eisen die de Grondwet en het EVRM stelt. Het gaat om de eis dat de regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens bij wet zijn gesteld en dat de inmenging van openbaar gezag in de uitoefening van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid.

3.1 Gegevensbeschermingsrecht

De AVG en de gegevensbeschermingswetgeving van het Caribisch deel van het Koninkrijk vormen het juridisch kader waaraan de voorgestelde verwerking van persoonsgegevens dient te voldoen. In het navolgende wordt achtereenvolgens ingegaan op de verwerking van GHtV-gegevens in het licht van artikel 9 van de AVG en in het licht van de beginselen van de AVG, op de gegevensbeschermingseffectbeoordeling die ten behoeve van dit wetsvoorstel is uitgevoerd en op het gegevensbeschermingsrecht van het Caribisch deel van het Koninkrijk.

3.1.1 Verwerking van GHtV in het licht van artikel 9 van de AVG

In de systematiek van de Paspoortwet en aansluitende uitvoeringspraktijk worden de vingerafdrukken, de gezichtsopname en de handtekening als een bijzondere categorie persoonsgegevens ten opzichte van de biografische gegevens beschouwd. Zij zijn afzonderlijk in artikel 3, tweede lid, van de Paspoortwet opgenomen. Voor deze gegevens geldt dat zij met het

oog op de unieke identificatie en verificatie van de identiteit van betrokkene worden gebruikt (voor welk doel bepaalde technische middelen kunnen worden toegepast⁴²) en gelet op hun gevoelige aard extra bescherming verdienen.⁴³ Met het wetsvoorstel wordt een centrale verwerkingslocatie gerealiseerd waarin deze gegevens separaat van de overige gegevens worden verwerkt.⁴⁴ Gelet op de definitie van biometrische gegevens in de AVG⁴⁵ zijn alleen de vingerafdrukken als biometrische gegevens in de zin van de AVG te kwalificeren. De gezichtsopname en de handtekening niet, omdat deze thans niet worden verwerkt met behulp van bepaalde technische middelen die eenduidige identificatie mogelijk maken of bevestigen.⁴⁶ Voor de gezichtsopname moet echter rekening worden gehouden met toekomstige technische ontwikkelingen, zoals de toepassing van de in overweging 51 van de AVG bedoelde gelaatsherkenningstechnieken⁴⁷, zodat de gezichtsopname als een biometrische gegeven dient te worden gekwalificeerd. Om die reden worden gezichtsopnamen (naast de vingerafdrukken) in het voorstel van rijkswet als biometrische gegevens in de zin van de AVG aangemerkt. Bijkomend argument is dat Verordening (EU) 2019/1157 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie gezichtsopnamen (tezamen met de vingerafdrukken) als biometrische gegevens aanduidt, zij het niet onder expliciete verwijzing naar de AVG-definitie.⁴⁸ Ook in Verordening (EG) 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, zoals gewijzigd door Verordening (EG) 444/2009, wordt dit impliciet vermeld.⁴⁹

Gelet op het vorenstaande dient de verwerking van zowel de gezichtsopname als de vingerafdrukken aan de maatstaven van de AVG voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens te voldoen (artikel 9 van de AVG). De AVG bepaalt dat verwerking van biometrische gegevens verboden is, tenzij de verwerking kan worden gebaseerd op een van de door de AVG toegestane uitzonderingen. Relevant hier is de uitzondering van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG: het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken is niet van toepassing indien de verwerking ervan noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van EU-recht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene. Op deze aspecten wordt in het navolgende ingegaan.

Noodzaak verwerking om redenen van zwaarwegend algemeen belang op grond van Unierecht en nationaal recht

⁴² Dit is onderscheidend ten opzichte van de overige aanvraaggegevens.

⁴³ Persoonsgegevens die door hun aard bijzonder gevoelig zijn wat betreft de grondrechten en fundamentele vrijheden van betrokkene verdienen specifieke bescherming aangezien de context van de verwerking ervan significante risico's kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden. Zie AVG, overweging 51.

⁴⁴ Dit is in lijn met overweging 43 van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2004, L 385): "Alle nationale gegevens dienen fysiek of logisch gescheiden te worden van de in deze verordening bedoelde biometrische gegevens en moeten worden verwerkt overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679."

⁴⁵ Artikel 4, onder 14, van de AVG.

⁴⁶ Ingevolge artikel 4, onder 14, van de AVG zijn biometrische gegevens persoonsgegevens die het resultaat zijn van een specifieke technische verwerking met betrekking tot de fysieke, fysiologische of gedragsgerelateerde kenmerken van een natuurlijke persoon op grond waarvan eenduidige identificatie van die natuurlijke persoon mogelijk is of wordt bevestigd, zoals gezichtsafbeeldingen of vingerafdrukgegevens.

⁴⁷ Foto's vallen conform overweging 51 van de AVG onder de definitie van biometrische gegevens wanneer zij worden verwerkt met behulp van bepaalde technische middelen die de unieke identificatie of authenticatie van een natuurlijke persoon mogelijk maken.

⁴⁸ Overweging 18 en artikel 3, vijfde en zesde lid van Verordening (EU) 2019/1157.

⁴⁹ Overwegingen 2 en 3 en artikel 1, tweede lid, van Verordening (EG) 2252/2004, zoals gewijzigd door Verordening (EG) 444/2009.

De verwerking van de GHTV-gegevens is gelet op artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG noodzakelijk met het oog op de uitvoering van de Paspoortwet en daarop gebaseerde regelgeving. Het relevante zwaarwegend algemeen belang dat hierbij aan de orde is, is (het in stand houden van) een consistent, betrouwbaar en frauderesistent reisdocumentenstelsel. Reisdocumenten zoals paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten dienen congruent te zijn aan de identiteit van de betrokkene/aanvrager teneinde betrouwbare identificatie van betrokkene in het maatschappelijk verkeer aan de hand van deze documenten te waarborgen. De noodzaak van de integratie van biometrische kenmerken in reisdocumenten en identiteitskaarten is gelegen in het veiliger maken van de documenten en het tot stand kunnen brengen van een betrouwbaarder verband tussen de houder en het document. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de bescherming van het document tegen frauduleus gebruik.⁵⁰ Hiermee is eveneens een taak van algemeen belang gegeven voor de rechtmatigheid van de verwerking als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. De verwerking is voorts noodzakelijk op grond van zowel Unierecht als nationaal recht. Een tweetal EU-Verordeningen bevat de verplichting om paspoorten en identiteitskaarten te voorzien van een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet en dat een gezichtsopname en twee vingerafdrukbeelden van de houder van de kaart bevat, in een digitaal formaat.⁵¹ De verordeningen voorzien niet in een rechtsgrond voor het opzetten of bijhouden van nationale databanken voor de opslag van biometrische gegevens voor reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten in de lidstaten.⁵² Daarin voorziet de Paspoortwet, met nadere uitwerking in gedelegeerde regelgeving. Daarin is bepaald dat een reisdocument of een Nederlandse identiteitskaart dient te worden voorzien van de gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder en dat de reisdocumentenadministratie deze gegevens bevat.⁵³ Met het wetsvoorstel wordt thans expliciet voorzien in de rechtsgrond voor de centrale voorziening waarin de GHTV-gegevens worden verwerkt, en daarmee voor de rechtmatige verwerking als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de AVG jo artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Ingevolge artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG moet de evenredigheid (proportionaliteit) van de verwerking met het nagestreefde doel worden gewaarborgd. Het beginsel van subsidiariteit vereist dat de beoogde doelen niet op een minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt. Doel van de gegevensverwerking is zoals reeds vermeld het uitvoeren van de Verordeningen en de Paspoortwet en daarmee het in stand houden van een betrouwbaar en frauderesistent reisdocumentenstelsel en het faciliteren van een betrouwbare identificatie van betrokkene in het maatschappelijk verkeer. Bij de verwerking van de GHTV-gegevens is evenredigheid met dit doel gewaarborgd. Er worden niet méér persoonsgegevens van betrokkene verzameld dan strikt noodzakelijk om dit doel te bereiken. Voorts wordt met de verwerking van deze gegevens de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens geëerbiedigd. Vanuit het beginsel van subsidiariteit bezien kunnen de doelen niet op een minder ingrijpende wijze worden gerealiseerd. Het voorhanden alternatief is het voortzetten van de verwerking op decentraal niveau. Belangrijke meerwaarde van de centrale voorziening is echter dat de gegevens op een centrale locatie beschikbaar zijn, waar gelet op de huidige stand van de techniek betere beveiligingsmaatregelen kunnen worden doorgevoerd dan op decentraal niveau (er kunnen meer beveiligingsniveaus worden toegepast). Tevens biedt een voorziening op centraal niveau het voordeel van de reductie van het aantal gegevensstromen tussen de afzonderlijke uitgevende instanties (per e-mail of post) en daarmee minder gelegenheid tot interventie/aanvallen op

⁵⁰ Voor reisdocumenten: Verordening (EG) nr. 2252/2004, overweging 3; voor identiteitskaarten: Verordening (EU) 2019/1157, overwegingen 17 en 18.

⁵¹ Het gaat hier om artikel 1, tweede lid, van de 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 en artikel 3, vijfde lid, van de Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen.

⁵² Voor reisdocumenten: Verordening (EG) Nr. 2252/2004 zoals gewijzigd door Verordening (EG) Nr. 444/2009, overweging 5; voor identiteitskaarten: Verordening (EU) 2019/1157, overweging 21.

⁵³ Artikel 3, tweede en achtste lid, van de Paspoortwet.

gegevensstromen. De gegevensstromen tussen de uitgevende instanties worden vervangen door gegevensstromen van de uitgevende instanties met de centrale voorziening binnen de beveiligde omgeving van die voorziening. Met de maatregelen wordt het risico op de inbreuk op de rechten van betrokkene zoveel mogelijk beperkt.

Passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene

Ter bescherming van grondrechten van de betrokkene worden passende en specifieke maatregelen getroffen. Op deze maatregelen wordt ingegaan in de DPIA.⁵⁴ Artikel 8.1 Paspoortbesluit geeft passende maatregelen voor tot uitreiking bevoegde autoriteiten voor beveiliging van onder hen berustende gegevens. Dit is ook van toepassing op de centrale voorziening.

De opslag van de gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken vindt plaats in een centrale technisch afgeschermd voorziening, separaat van de biografische aanvraaggegevens. Om de gegevens te beschermen tegen ongeoorloofde toegang en datalekken en om de privacy van de burger te beschermen wordt een aantal concrete maatregelen getroffen:

- De gegevens worden opgenomen aan de hand van een pseudoniem (versleuteld). Er wordt geen direct of indirect identificerend nummer zoals een BSN, houdernummer, documentnummer of aanvraagnummer aan de gegevens gekoppeld;
- De gegevens kunnen uitsluitend via een hoog beveiligde, technisch afgeschermd functie gerelateerd worden aan de betreffende aanvraag (ontsleuteld);
- De voorziening wordt gehost op een hoog beveiligde omgeving in een overheidsdatacentrum;
- Aanvragen en verstrekken gebeurt via beveiligde verbindingen en geautoriseerde toegang;
- Vrijelijk en onbeperkt zoeken in de gezichtsopnamen en handtekeningen is niet mogelijk;
- De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), de voor de uitvoering van het voorstel verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie, heeft geen toegang tot de gegevens, de toegang is voorbehouden aan geautoriseerden bij de uitgevende instanties;
- Toegang van technisch beheerders wordt zoveel mogelijk beperkt. Bij handelingen van technisch beheerders zijn onderworpen aan het vier-ogen-principe;
- Alle toegang tot en handelingen met betrekking tot deze gegevens worden strikt en onherroepelijk gelogd in een auditlog.

Gelet op de voorgaande uiteenzetting voldoet de voorgestelde verwerking van zowel de gezichtsopname als de vingerafdrukken aan de normen van de AVG voor de verwerking van biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van personen (artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG). In het wetsvoorstel wordt dit geëxpliciteerd in het voorgestelde artikel 4f, tweede lid.

3.1.2 Verwerking van GHtV in het licht van de AVG-beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens

De AVG bepaalt dat persoonsgegevens met inachtneming van de volgende beginselen moeten worden verwerkt: rechtmatigheid, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid (artikel 5 van de AVG). In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen ingegaan op overeenstemming van de voorgestelde regeling met deze beginselen. Nadere uitwerking komt aan de orde in de DPIA die ten behoeve van het voorstel is uitgevoerd (zie paragraaf 3.3).

Rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie en doelbinding

⁵⁴ Voor dit onderdeel wordt verwezen naar hoofdstuk 17 van de DPIA.

Zoals reeds opgemerkt is de verwerking van GHtV-gegevens in het reisdocumentenstelsel als zodanig niet nieuw.⁵⁵ Alleen de (technische) locatie waar de gegevens worden verwerkt wijzigt. Het wetsvoorstel voorziet in een expliciete grondslag voor de verwerking van deze gegevens in een centrale voorziening (voorgesteld artikel 4f van de Paspoortwet). Zowel het Unierecht⁵⁶ als het voorgestelde artikel 4f bevatten de rechtsgrond voor de verwerking. Het voorstel houdt in dat de GHtV-gegevens worden verwerkt voor de volgende doelen:

- a. de uitvoering van de Paspoortwet en daarop gebaseerde regelgeving;
- b. het voorzien van de in artikel 4g bedoelde autoriteiten, instellingen en personen van de in de voorziening opgenomen gegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken en werkzaamheden;
- c. het voorzien van organen en instellingen van de in de voorziening opgenomen gegevens in overige bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te wijzen gevallen.

Uit het voorgaande volgt dat de gegevensverwerking rechtmatig, behoorlijk en transparant is, omdat de voorgestelde regeling transparant maakt welke gegevens worden verwerkt en op welke wijze (artikel 5, eerste lid, onder a juncto artikel 6, eerste lid, onder e en het derde lid, van de AVG). Voorts is met de voorgestelde regeling voldaan aan het beginsel van doelbinding van de verwerking (artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG), omdat de verwerking enkel toegestaan is voor de in de wet vermelde doelen.

Dataminimalisatie

Het beginsel van dataminimalisatie houdt in dat de persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG).

Zoals reeds vermeld is de noodzaak van de verwerking en het opnemen van de GHtV-gegevens in reisdocumenten en identiteitskaarten gelegen in het veiliger maken van de documenten en het tot stand kunnen brengen van een betrouwbaar(der) verband tussen de houder en het document. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de bescherming van het document tegen frauduleus gebruik. Doel van de gegevensverwerking is het in stand houden van een betrouwbaar en frauderesistent reisdocumentenstelsel en het faciliteren van een betrouwbare identificatie van betrokkene in het maatschappelijk verkeer. De GHtV-gegevens zijn ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor voormelde doeleinden. Zoals reeds opgemerkt bij de uiteenzetting van de proportionaliteit van de gegevensverwerking worden niet méér persoonsgegevens van betrokkene verzameld dan strikt noodzakelijk.

Juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid

De uitgevende instanties zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens die van een aanvrager bij een aanvraag worden opgenomen en vastgelegd (artikel 5, eerste lid, onder d, van de AVG). Het beginsel van opslagbeperking (artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG) komt tot uitdrukking in de voorgeschreven bewaartermijnen voor de opslag van de gezichtsopnamen, tijdelijk vingerafdrukken en handtekeningen.

⁵⁵ De verwerking berust op artikel 3, tweede en achtste lid, van de Paspoortwet.

⁵⁶ Uit het Unierecht vloeit de verplichting voort om vingerafdrukken en gezichtsofname in de chip van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart op te slaan. Vgl. overweging 43 van Verordening (EU) 2019/1157: "In deze verordening dient de grondslag voor het verzamelen en het opslaan van gegevens op het opslagmedium van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten nader te worden vermeld. In overeenstemming met het Unierecht of het nationaal recht en met inachtneming van de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, moeten de lidstaten gegevens kunnen opslaan op een opslagmedium voor elektronische diensten of voor andere doeleinden met betrekking tot de identiteitskaart of het verblijfsdocument. De verwerking van dergelijke gegevens, met inbegrip van het verzamelen ervan, en de doelstellingen waarvoor deze kunnen worden gebruikt, dienen te worden toegestaan door het Unierecht of het nationale recht. Alle nationale gegevens dienen fysiek of logisch gescheiden te worden van de in deze verordening bedoelde biometrische gegevens en moeten worden verwerkt overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679."

De huidige bewaartermijnen blijven ongewijzigd en zijn voor de vingerafdrukken vastgelegd in de Paspoortwet⁵⁷ en voor de gezichtsopnamen en handtekeningen in lagere regelgeving⁵⁸.

De uitgevende instanties en de Minister van BZK die ieder verwerkingsverantwoordelijk zijn voor een bepaald deel van de verwerking van de gegevens (zie voor de verantwoordelijkheidsverdeling de volgende paragraaf) dienen passende technische of organisatorische maatregelen te treffen zodat de gegevens met een passende beveiliging worden verwerkt, en dat zij beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.

Deze maatregelen moeten tevens de integriteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens waarborgen (artikel 1, eerste lid, onder f, van de AVG). Het voorstel bepaalt daaromtrent dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld over de gegevensverwerking in de centrale voorziening voor de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken, waaronder het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van de voorziening alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in die voorziening opgenomen gegevens (artikel 4f, zesde lid, voorstel van rijkswet). Deze waarborgen zijn al deels uitgewerkt in de op de Paspoortwet berustende regelgeving en worden met inachtneming van het voorstel aangepast.

Op de gegevens worden cryptografische en versleutelingsconcepten voor de veilige opslag en transport van zeer gevoelige gegevens toegepast. De gegevens worden versleuteld aan een aanvraagnummer gekoppeld en onder pseudonimisering opgeslagen met gepseudonimiseerde referenties naar een aanvraagnummer. Voorts worden methodieken toegepast om de herleidbaarheid en combineerbaarheid van de gegevens zoveel mogelijk te beperken.

De digitale verwerking van de gezichtsopnamen, tijdelijk vingerafdrukken en handtekeningen die met de centrale voorziening mogelijk wordt, draagt bij aan de juistheid van de gegevens. In de huidige werkwijze worden bijvoorbeeld gezichtsopnamen uit het RAAS gehaald en per post of mail verstuurd aan een andere uitgevende instantie of derde. Met de centrale voorziening vindt de verstrekking van de opgeslagen gegevens uitsluitend digitaal en via beveiligde verbindingen plaats.

Verwerkingsverantwoordelijkheid

De verwerkingsverantwoordelijke is blijkens artikel 5, tweede lid, van de AVG verantwoordelijk voor de naleving van de in deze paragraaf vermelde verplichtingen en moet de naleving daarvan kunnen aantonen.

Voorgesteld wordt dat de tot uitreiking bevoegde autoriteit verantwoordelijk wordt voor de verwerking van de gegevens in de centrale voorziening ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten en voor de verstrekking van de gegevens, voor zover dit gegevens betreft van een aanvraag die bij die bevoegde autoriteit is ingediend. Dat de verwerkingsverantwoordelijkheid wordt belegd bij de uitgevende instanties is in overeenstemming met artikel 11, tweede lid, van Verordening (EU) 2019/1157.⁵⁹

⁵⁷ Artikel 3, negende lid, van de Paspoortwet: de bij de aanvraag van een reisdocument opgenomen vingerafdrukken worden bewaard totdat de uitreiking van het aangevraagde reisdocument, dan wel de reden voor het niet uitreiken daarvan, in de administratie, bedoeld in het achtste lid, is geregistreerd en gedurende die periode uitsluitend verwerkt ten behoeve van de verstrekking en de uitreiking van het reisdocument.

⁵⁸ Dit bedraagt 11 jaar indien de geldigheidsduur van het verstrekte document 5 jaar of korter is of indien het verstrekte document niet wordt uitgereikt en 16 jaar indien de geldigheidsduur van het verstrekte document langer dan 5 jaar is (artikelen 72 van de PUN, 82 PUB en 83 PUCAR). Wat betreft het noodpaspoort worden de gegevens (gezichtsopname en handtekening, noodpaspoort bevat geen vingerafdrukken) twee jaren bewaard (artikel 35 PUKMAR).

⁵⁹ Artikel 11, tweede lid, van Verordening (EU) 2019/1157: "Voor de toepassing van deze verordening worden de voor de afgifte van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten verantwoordelijke autoriteiten beschouwd als de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4, lid 7, van Verordening (EU) 2016/679 en zijn zij verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens."

In de tweede plaats wordt voorgesteld dat de Minister van BZK verantwoordelijk wordt voor het beheer en de beveiliging van de centrale voorziening en de gegevensverwerking die plaatsvindt ten behoeve van de vervaardiging van het reisdocument (de fase waarin het reisdocument door de leverancier wordt vervaardigd)⁶⁰. Tevens zijn in het voorstel de nodige grondslagen opgenomen om daaromtrent in lagere regelgeving nadere regels te stellen.

3.2 Gegevensbeschermingsrecht in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de doorgifte van de gegevens naar en vanuit het Caribisch deel

Het territoriaal toepassingsgebied van de AVG strekt zich niet uit tot het Caribisch deel van het Koninkrijk.⁶¹ De landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk en Caribisch Nederland beschikken over eigen gegevensbeschermingswetgeving. In Aruba geldt de Landsverordening persoonsregistraties, Sint Maarten en Curaçao hebben elk een Landsverordening bescherming persoonsgegevens en in Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de Wet bescherming persoonsgegevens BES van toepassing.

De invoering van de voorgestelde centrale voorziening voor de opslag van de gezichtsopnamen, tijdelijk vingerafdrukken en handtekeningen van reisdocumenten die zich in een overheidsdatacentrum in Europees Nederland bevinden, leidt ertoe dat de GHTV-gegevens ten behoeve van reisdocumenten die in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn opgenomen (verwerkt) niet meer decentraal worden opgeslagen bij de uitgevende instantie in het betreffende land of openbaar lichaam, maar in Europees Nederland.

Dit voorstel van rijkswet brengt geen verandering in de bestaande verantwoordelijkheden. Voor de gegevensverwerking ten behoeve van reisdocumenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk blijven de Gouverneur, respectievelijk de gezaghebber verantwoordelijk wat betreft de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten en de verstrekking hiervan aan de in het voorgestelde artikel 4g genoemde organen en instellingen voor zover het gegevens betreft van aanvragen die bij hen zijn ingediend (voorgesteld artikel 4f, derde lid, voorstel van rijkswet). De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het beheer en beveiliging van de centrale voorziening en de gegevensverwerking die plaatsvindt ten behoeve van de vervaardiging van het reisdocument (voorgesteld artikel 4f, tweede lid, voorstel van rijkswet). De te treffen maatregelen voor het beheer en beveiliging van de centrale voorziening worden opgesteld in overeenstemming met de AVG en de gegevensbeschermingswetgeving van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Deze wetgeving zal ook in acht worden genomen bij het opstellen van de lagere regelgeving over gegevensbescherming ter uitvoering van dit voorstel van rijkswet.

Aanvragen in het Caribisch deel van het Koninkrijk

Ingeval van een aanvraag voor een reisdocument in het Caribisch deel van het Koninkrijk, worden de gegevens door de uitgevende instantie eveneens in de centrale voorziening opgenomen. Voor doorgifte van gegevens opgenomen door de uitgevende instanties in het Caribisch deel van het Koninkrijk aan de centrale voorziening geldt de in het Caribisch deel van het Koninkrijk toepasselijke gegevensbeschermingswetgeving. Gelet op die wetgeving wordt de doorgifte aan de centrale voorziening in Nederland niet als doorgifte aan derde landen beschouwd, met uitzondering van Aruba waar voor die doorgifte een ontheffing is vereist.⁶² Voor Aruba wordt hieraan als volgt

⁶⁰ Voorgesteld artikel 4f, zesde lid.

⁶¹ Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk hebben de status van LGO maar maken geen deel uit van het grondgebied van de Europese Unie, het Europese gemeenschapsrecht geldt daar dan ook niet (met uitzondering van deel IV van het VWEU en het LGO-besluit). Ook gelet op artikel 3 van de AVG is de AVG niet van toepassing op de gegevensverwerkingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, omdat de verwerkingsverantwoordelijken zich niet in de Unie bevinden.

⁶² Voor de verstrekking van de gegevens uit de landen en de openbare lichamen geldt op grond van de daar toepasselijke privacywetgeving dat, met uitzondering van Aruba, dat de verstrekking wordt beschouwd als verstrekking binnen hetzelfde land (Hoofdstuk 8 Landverordening bescherming persoonsgegevens Curaçao en Sint Maarten en Hoofdstuk 7 Wet bescherming persoonsgegevens BES). Voor Aruba geldt op grond van Hoofdstuk 6 van de Landsverordening persoonsregistratie, in het bijzonder artikel 23, tweede lid, dat de verantwoordelijk minister ontheffing kan verlenen voor de verwerking van persoonsgegevens van in Aruba gevestigde personen in een persoonsregistratie buiten Aruba. Als voorwaarde geldt dat er een gelijkwaardig

voldaan: de Minister van BZK⁶³ reikt aan de Gouverneur ten behoeve van de ontheffing een overzicht aan met de passende technische en organisatorische maatregelen in de zin van artikel 32 AVG.

De uitgevende instantie in het Caribisch deel van het Koninkrijk raadpleegt in het kader van een aanvraag de centrale voorziening voor de gegevens van de voorgaande aanvraag. Omdat de gegevens in die laatste situatie dat geval worden verstrekt vanuit het overheidsdatacentrum in Nederland naar de bevoegde autoriteit in het Caribisch deel van het Koninkrijk waar de aanvraag plaatsvindt, gaat het hierbij in de context van de AVG om de doorgifte van persoonsgegevens naar een land of gebied buiten de Europese Unie voor zover het gegevens betreft die zijn opgenomen door de uitgevende instanties in het Europees deel van het Koninkrijk.⁶⁴

De AVG (Hoofdstuk V, in het bijzonder artikel 46 van de AVG) vereist dat een doorgifte vanuit de Europese Unie aan een derde land alleen mag plaatsvinden mits de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen biedt en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken. In het Caribisch deel van het Koninkrijk is aan deze voorwaarden voldaan. In de openbare lichamen van het Caribisch deel van Nederland en in de landen worden passende waarborgen en rechtsmiddelen⁶⁵ geboden door de Wet bescherming persoonsgegevens BES en in de Caribische landen door de desbetreffende Landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze regelgeving die grotendeels is ontleend aan de inmiddels ingetrokken Wet bescherming persoonsgegevens en bevat dwingende voorschriften voor de beoogde ontvangers (zoals de bevoegde autoriteiten in het Caribisch deel van het Koninkrijk) van gegevens uit de centrale voorziening.

3.3 Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA)

Ten behoeve van het voorstel van rijkswet is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (data protection impact assessment, DPIA) als bedoeld in artikel 35 AVG opgesteld. In de DPIA zijn de verschillende gegevensverwerkingen van de in de centrale voorziening opgeslagen gegevens inzichtelijk gemaakt. Daarbij is een beoordeling gemaakt van de rechtmatigheid ervan en de daaraan verbonden risico's en maatregelen voor het beschermen van de rechten en vrijheden van degenen van wie gegevens worden verwerkt.

4. Gevolgen van het voorstel van rijkswet

4.1 Administratieve lasten

4.1.1 Gevolgen voor de uitgevende instanties

beschermingsniveau voor de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden wordt geboden. Hieraan is in dit geval voldaan gelet op de van toepassing zijnde normen van de AVG.

⁶³ Namens de Minister van BZK geschiedt dit door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

⁶⁴ Indien het gegevens betreft die onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van de uitgevende instanties van het Caribisch deel van het Koninkrijk vallen, is op de verstrekking het regime van het Caribisch deel van het Koninkrijk van toepassing.

⁶⁵ Het recht van inzage is vastgelegd in respectievelijk artikel 12 van de Landsverordening persoonsregistratie van Aruba, artikel 27 van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens van Curaçao en Sint Maarten en artikel 27 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES; het recht op rectificatie en aanvulling in artikel 13 van de Landsverordening persoonsregistratie van Aruba met een uitzondering in artikel 5 van deze landsverordening, artikel 28 van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens van Curaçao en Sint Maarten en artikel 28 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES; het recht op duidelijke informatie in de artikelen 25 en 26 van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens van Curaçao en Sint Maarten en de artikelen 25 en 26 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES; en de mededeling op verzoek over informatieverstrekking aan derden in artikel 14 van de Landsverordening persoonsregistratie van Aruba met een uitzondering in artikel 5 van deze landsverordening. Rechtsbescherming is geboden in Hoofdstuk IV. Verzoekschriftprocedure, artikel 16 van de Landsverordening persoonsregistratie van Aruba, en in Hoofdstuk 6. Rechtsbescherming, artikel 37 e.v., van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens van Curaçao en Sint Maarten, en Hoofdstuk 6, Rechtsbescherming, artikel 37 e.v. van de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

Na de invoering van de centrale voorziening voor de opslag van gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken, worden deze gegevens – door de uitgevende instanties opgenomen van de aanvrager bij aanvragen voor een reisdocument – in de centrale voorziening opgeslagen. De enige wijziging betreft de (technische) locatie van de opslag: een overheidsdatacentrum in Europees Nederland in plaats van decentrale opslag bij de afzonderlijke uitgevende instanties. De decentrale RAAS-en worden uitgefaseerd (zie paragraaf 4.1.2). De registratie en de uitwisseling van gezichtsopnamen en handtekeningen zal voor de uitgevende instanties voortaan op gedigitaliseerde wijze verlopen, via een aanvraagportaal, het reisdocumenteninformatiesysteem en de centrale voorziening.

Het voorstel van rijkswet leidt naar verwachting tot een vermindering van de administratieve lasten bij de uitgevende instanties bij het verstrekken van de gezichtsopnamen of handtekeningen aan andere uitgevende instanties (zoals voorgesteld in artikel 4g, eerste lid onder a, van het voorstel van rijkswet). Gedurende een lopende aanvraag kunnen de gezichtsopname en de handtekening van de voorgaande aanvraag door een uitgevende instantie (digitaal) worden opgevraagd bij de uitgevende instantie waar de voorgaande aanvraag is ingediend.

In het voorstel van rijkswet is vastgelegd (artikel 4g, eerste lid) aan welke derden, naast gegevensverstrekking aan de uitgevende instanties ten behoeve van een aanvraag, de gezichtsopname en handtekening verstrekt kunnen worden. Zo kunnen opsporingsambtenaren ten behoeve van hun opsporingstaak of ten behoeve van de identificatie van slachtoffers uitgevende instanties verzoeken om verstrekking van de gezichtsopnamen en handtekeningen van de desbetreffende persoon. Het is ter beoordeling van de betreffende uitgevende instantie of zij aan dit verzoek gevolg zullen geven en de gegevens al dan niet verstrekken. Deze bevoegdheid wijzigt niet ten opzichte van huidige bevoegdheid tot verstrekking van gezichtsopnamen en handtekeningen door de uitgevende instanties. De administratieve lasten voor het uitvoeren van deze verzoeken zullen naar verwachting eveneens verminderen. In de huidige situatie gebeurt de verstrekking van deze gegevens door middel van een print en verzending per post of digitaal via de mail. Het voorstel leidt ertoe dat de gegevensverstrekking na instemming van de desbetreffende uitgevende instantie voortaan digitaal en beveiligd zal kunnen plaatsvinden vanuit de centrale voorziening.

Voor wat betreft het beheer van de opgeslagen gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken is er ook een vermindering van de administratieve lasten voor de uitgevende instanties. Zij hoeven voortaan geen beheer meer uit te voeren, zoals het maken van back-ups en het uitvoeren van updates. De Minister van BZK is ingevolge het voorstel verantwoordelijk voor het beheer van de centrale voorziening.

4.1.2 Gevolgen voor de uitvoeringsorganisatie

RvIG is de uitvoeringsorganisatie die namens de Minister van BZK de centrale voorzieningen van het reisdocumentenstelsel beheert. Hiertoe behoren het basisregister, het register paspoortsignaleringen en de voorgestelde centrale voorziening. In de huidige situatie stelt RvIG namens de Minister van BZK de hardware en software beschikbaar aan de uitgevende instanties ter ondersteuning van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Dit betreft het aanvraagstation, waarmee zoals vermeld de gezichtsopnamen, handtekeningen en vingerafdrukken bij de aanvraag van een reisdocument worden opgenomen, en het RAAS, waarmee de aanvraag wordt afgehandeld en waarin deze gegevens worden gearchieveerd.⁶⁶ De aanvraagstations blijven hun functie in de praktijk behouden. Dit is anders voor de RAAS-en. Als dit voorstel tot rijkswet wordt verheven en in werking treedt, kunnen deze met de komst van de voorgestelde centraal beheerde voorziening worden uitgefaseerd. Deze overgang betekent een toename van de beheerlasten voor RvIG voor de centrale voorziening en het faciliteren van de uitgevende instanties tijdens het transitieproces. Deze beheerlasten voor RvIG zullen naar verwachting geringer zijn dan de beheerlasten van de uitgevende instanties voor de decentrale RAAS-en.

4.1.3 Gevolgen voor de burger

⁶⁶ Elke aanvraaglocatie heeft een of meerdere RAAS-en.

De administratieve lasten voor de burger in het aanvraag- en uitgifteproces van een reisdocument blijven door dit voorstel van rijkswet ongewijzigd. De gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken worden op dezelfde wijze als thans opgenomen van de aanvrager en gebruikt voor de personalisatie van een reisdocument.

4.2 Gevolgen van het voorstel voor het Caribisch deel van het Koninkrijk

In deze paragraaf worden de voor het Caribisch deel van het Koninkrijk relevante factoren van dit voorstel van rijkswet benoemd. Dit laat onverlet dat de factoren ook voor het Europese deel van Nederland van toepassing kunnen zijn. De gevolgen van dit voorstel van rijkswet voor de uitgevende instanties zijn uiteengezet in paragraaf 4.1.1 (administratieve lasten) en paragraaf 4.3.2 (financiële gevolgen). Deze gelden ook voor de uitgevende instanties in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Er zijn naar verwachting geen organisatorische gevolgen wat betreft de benodigde capaciteit voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten.

De uitwerking van het gegevensbeschermingsrecht op de verwerking van persoonsgegevens voor aanvragen van reisdocumenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk is toegelicht in paragraaf 3.2. Het opnemen van de toegelaten verstrekkingen van persoonsgegevens uit de GHtV-voorziening in het voorstel van rijkswet (artikel 4g van het voorstel) is te duiden vanuit het gegevensbeschermingsrecht. Hiermee wordt duidelijkheid geboden aan betrokkenen over de verstrekkingen die uit de GHtV-voorziening plaatsvinden.

Voor de implementatie van de beoogde wijzigingen die in dit voorstel van rijkswet zijn opgenomen wordt een communicatietraject gestart. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk zullen presentaties over de voorgestelde wijzigingen en de gevolgen daarvan voor de praktijk een onderdeel vormen. De implementatie van de wijzigingen vindt in nauwe samenwerking plaats van de RvIG met de uitgevende instanties. Zo zal er na de invoering van de voorziening nauw contact zijn over de datamigratie van de GHtV-gegevens uit de RAAS-en naar de GHtV-voorziening.

4.3 Financiële gevolgen

4.3.1 Het Rijk

In de Kamerbrieven van 26 juni 2019 en 10 juni 2021⁶⁷ is onder andere de planning en de begroting van de diverse projecten van het programma VRS beschreven. Daarin zijn de financiële gevolgen van het wijzigen van de opslaglocatie van de gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken voor de rijksoverheid aangegeven. In paragraaf 4.1.2 is opgemerkt dat er door dit voorstel van rijkswet een verschuiving plaatsvindt van het beheer van de RAAS-en door de uitgevende instanties naar het beheer van de centrale voorziening door RvIG. De aanschaf en het onderhoud van de RAAS-en vinden plaats onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. De kosten voor vervanging, ontwikkeling en ondersteuning van de RAAS-en bedragen momenteel 11 miljoen euro per jaar, exclusief de maandelijkse beheerkosten van 750.000 euro. Deze kosten worden doorberekend in het rijksdeel van de leges van documenten die op grond van de Paspoortwet worden uitgegeven. De exacte kosten voor beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de centrale voorziening zullen pas in een later stadium duidelijk worden. De centrale voorziening leidt naar verwachting tot ten minste 3 miljoen euro besparingen van de beheerkosten voor de rijksoverheid en de uitgevende instanties. Eventuele besparingen zullen in het rijksdeel van de leges worden doorberekend.

De bouw van de centrale voorziening en de migratie van de in de RAAS-en opgeslagen gegevens naar deze voorziening zal naar verwachting 2 miljoen euro kosten. Totdat de bouw en migratie is afgerond zal er een opslagmogelijkheid binnen de RAAS-omgeving moet blijven bestaan.

Na de inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet en de datamigratie van de decentraal opgeslagen gezichtsopnamen, handtekening en tijdelijk vingerafdrukken naar de centrale voorziening, zullen de RAAS-en worden uitgefaseerd. Door de efficiëntieslag die met de uitfasering

⁶⁷ Kamerstukken II 2018/19, 25764, nr. 120 resp. Kamerstukken II 2020/21, 25764, nr. 133.

kan worden behaald, zullen de structurele jaarlijkse beheerkosten van het reisdocumentenstelsel dalen met circa 5 tot 7 miljoen euro.

4.3.2 Uitgevende instanties

Dit voorstel van rijkswet heeft voor de uitgevende instanties die gebruik maken van eigen software voor de ondersteuning van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten tot gevolg, dat de eigen software moet worden aangepast bij de inpassing van de centrale voorziening in het reisdocumentenstelsel en het uitfaseren van de RAAS-en. Hieraan zijn kosten verbonden die per uitgevende instantie kunnen verschillen.

4.3.3 De burger

Zoals in paragraaf 4.1.2 vermeld zullen na de uitfasering van de RAAS-en de beheerkosten voor de opslag van de gezichtsopnamen, handtekening en tijdelijk vingerafdrukken van reisdocumenten voor de rijksoverheid dalen. Deze kosten en daarmee ook de besparingen worden doorberekend in het rijksdeel van de leges die de burger betaalt voor een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart. Naar ruwe inschatting zal de besparing voor de burger orde van grootte één tot enkele euro's per document zijn.

5. Uitvoering

5.1 RvIG

Dit voorstel van rijkswet heeft met name uitvoeringsconsequenties voor RvIG. In de huidige situatie draagt RvIG namens de Minister van BZK zorg voor de realisatie van de technische voorzieningen voor de opslag van gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken, stelt deze beschikbaar aan de uitgevende instanties en is technisch beheerder van de voorzieningen. De uitgevende instanties zijn verantwoordelijk voor het lokale beheer van deze voorzieningen. RvIG houdt, namens de Minister van BZK, toezicht op de uitvoering van de Paspoortwet. Dit toezicht omvat ook het lokale beheer van deze voorzieningen.

De realisatie van de voorgestelde centrale voorziening voor de opslag van de gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken betekent een verschuiving van het beheer van de uitgevende instanties naar RvIG. RvIG wordt, namens de Minister van BZK, verantwoordelijk voor de realisatie van deze voorziening. De realisatie vindt plaats binnen het Programma VRS.

5.2 Uitgevende instanties en organisaties aan wie de GHtV-gegevens kunnen worden verstrekt

Voor de uitgevende instanties komen als gevolg van de voorgestelde centrale voorziening de beheerlasten van de decentrale systemen te vervallen. Voor de verwerking van de GHtV-gegevens zal aan de uitgevende instanties hardware en programmatuur ter beschikking worden gesteld. De wijze waarop de gegevens met andere uitgevende instanties kunnen worden uitgewisseld, verandert. De uitwisseling van gezichtsopnamen en handtekeningen zal voortaan op gedigitaliseerde wijze via een aanvraagportaal, het reisdocumenteninformatiesysteem⁶⁸ en de centrale voorziening verlopen. Voorts zullen er ICT-voorzieningen beschikbaar worden gesteld die het voor de uitgevende instantie mogelijk maken om toezicht en controle te houden over de handelingen met de GHtV-gegevens.

Voor organisaties die op grond van het voorstel om verstrekking van gegevens uit de centrale voorziening kunnen verzoeken ten behoeve van hun wettelijke taak blijven de voorwaarden en verantwoordelijkheden voor gegevensverstrekking aan deze organisaties onveranderd. Zij krijgen geen toegang tot de centrale voorziening, maar kunnen een verzoek indienen bij de uitgevende instantie. Zie hierover het slot van de volgende paragraaf.

5.3 Technische en organisatorische gevolgen

⁶⁸ Het reisdocumenteninformatiesysteem zal de autorisatie, de logging en de uitwisseling van de gegevens faciliteren.

Een doel van het Programma VRS is het uitfasen van de verouderde decentrale systemen bij de uitgevende instanties. Dit heeft tot gevolg dat deze systemen niet meer periodiek vervangen hoeven te worden vanwege technische veroudering. Bij veroudering neemt de kans op verstoring toe terwijl ondersteuning vanuit de leverancier niet meer mogelijk is. Een aanpassing aan of vervanging van ICT-systemen is vanuit dit oogpunt noodzakelijk. De gegevensuitwisseling tussen uitgevende instanties onderling en tussen uitgevende instanties en andere organisaties wordt geraakt door de uitvoering van dit voorstel van rijkswet. Deze uitwisseling vindt momenteel plaats via telefoon, of via het per post (papier) of e-mail (ingescande prints) versturen van gegevens. Deze werkwijze is inefficiënt, niet goed te monitoren en bovendien kwetsbaar voor bijvoorbeeld datalekken.

De gezichtsopnamen, handtekeningen en tijdelijk vingerafdrukken worden, zoals wordt voorgesteld, opgeslagen in een afzonderlijke centrale voorziening. Via de centrale voorziening kunnen uitgevende instanties gezichtsopnamen en handtekeningen opvragen bij andere uitgevende instanties, maar uitsluitend als dit geschiedt in de context van een aanvraag voor een nieuw reisdocument. Het zal voor uitgevende instanties niet mogelijk zijn om de voorziening onbeperkt en vrijelijk te doorzoeken naar gezichtsopnamen en handtekeningen. De tijdelijk opgeslagen vingerafdrukken zullen technisch niet toegankelijk zijn voor andere uitgevende instanties.

Ook derden zoals opsporingsinstanties hebben geen toegang tot de centrale voorziening met gezichtsopnamen en handtekeningen. Ze krijgen evenmin toegang tot de tijdelijk opgeslagen vingerafdrukken. Voor deze instanties blijft gelden dat zij, om de gezichtsopname en handtekening te kunnen verkrijgen, per individueel geval een met redenen omkleed verzoek moeten indienen bij de uitgevende instantie die de gegevens in de centrale voorziening heeft opgenomen. Vervolgens bepaalt de uitgevende instantie of de gegevens verstrekt worden. Het indienen van een verzoek zal voortaan op vereenvoudigde wijze en veiliger kunnen plaatsvinden. Dit geldt ook voor het beoordelen van het verzoek en het verstrekken van de gegevens door de uitgevende instantie. De verzoeken kunnen efficiënt worden afgehandeld door de beveiligde en gemonitorde centrale voorziening.

6. Advies en consultatie

PM

7. Inwerkingtreding

In het voorstel van rijkswet is erin voorzien dat de verschillende artikelen op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. Dit is noodzakelijk in verband met de migratie van de gegevens vanuit de reisdocumentenadministratie naar het basisregister en de centrale voorziening.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In onderdeel A wordt voorgesteld de onderdelen van artikel 1 van de Paspoortwet in alfabetische volgorde te plaatsen zonder lettering conform Aanwijzing 3.59, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Onderdeel B

In dit onderdeel wordt ten eerste voorgesteld de vermelding van het geslacht op de Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart te schrappen. Dit ter beperking van onnodige seksregistratie zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting. Daarin is vermeld dat de bestaande juridische kaders ruimte bieden voor het achterwege laten van de geslachtsvermelding. Deze vermelding is ingevolge Verordening (EU) 2019/1157⁶⁹ optioneel. De (praktische) gevolgen van het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart voor organisaties die de identiteitskaart gebruiken voor identiteitsverificatie (de primaire functie van de identiteitskaart) blijven beperkt. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging niet voor het paspoort zal worden doorgevoerd. Verordening EG nr. 2252/2004⁷⁰ verplicht namelijk tot geslachtsvermelding op het paspoort. Dit overeenkomstig de in het ICAO-document nr. 9303⁷¹ opgenomen standaarden.

De voor de inwerkingtreding van het voorstel van rijkswet uitgereikte identiteitskaarten (die een vermelding van het geslacht bevatten) blijven geldig. Betrokkenen die na de inwerkingtreding van het voorstel hun identiteitskaart wensen te vervangen voor die zonder geslachtsvermelding, kunnen een nieuwe identiteitskaart aanvragen.

Wat betreft de onder 2. voorgestelde wijziging bepaalt artikel 3, achtste lid, van de Paspoortwet thans dat de tot uitreiking bevoegde autoriteiten een reisdocumentenadministratie voeren ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten. Deze administratie bevat thans alle gegevens benodigd voor een aanvraag van een reisdocument. Dit zijn zowel de biografische als de biometrische gegevens (GHTV). Zoals toegelicht in paragraaf 2.3.4 van het algemeen deel van deze toelichting en in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G, het voorgestelde artikel 4h, zal deze administratie een transitie ondergaan. Er vindt een stapsgewijze migratie plaats van de gegevens naar de nieuwe systemen (basisregister en centrale voorziening). Nadat deze is voltooid, zal de reisdocumentenadministratie een beperktere invulling krijgen. Daarin worden alle aanvullende bij de aanvraag overgelegde documenten en gegevens opgenomen (bijvoorbeeld de verklaringen van toestemming voor een reisdocument ten behoeve van minderjarigen, aktes of andere schriftelijke bewijsstukken die de aanvraag ondersteunen). De grondslag voor de reisdocumentenadministratie wordt opgenomen in de voorgestelde paragraaf 5, artikel 4h, van de Paspoortwet. Voorgesteld wordt daarom om artikel 3, achtste lid, van de Paspoortwet te laten vervallen.

Artikel 3, negende lid, van de Paspoortwet regelt de bewaartermijn voor de bij de aanvraag opgenomen vingerafdrukken van betrokkene. Deze worden slechts tijdelijk bewaard, vanaf de aanvraag tot aan – kort gezegd – de uitreiking dan wel weigering van het reisdocument. Zij worden gedurende die periode uitsluitend verwerkt ten behoeve van de verstrekking en de uitreiking van het reisdocument. De inhoud van het artikellid wordt overgeheveld naar het

⁶⁹ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188)

⁷⁰ Verordening EG nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEU 2004, L 385). Zie Bijlage bij de Verordening, onder 2.

⁷¹ Deel vijf van Document 9303 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) inzake machineleesbare reisdocumenten (ICAO-document 9303).

voorgestelde artikel 4f, vijfde lid. Daarom wordt voorgesteld artikel 3, negende lid, te laten vervallen. De bewaartermijn blijft ongewijzigd.⁷²

Onderdeel C

Het huidige artikel 4a bevat een regeling over het register vermiste of vervallen reisdocumenten. Omdat al voorzien was dat de gegevens uit dit register deel zullen uitmaken van het basisregister,⁷³ wordt voorgesteld artikel 4a voor zover relevant in artikel 4c betreffende het basisregister op te nemen en kan artikel 4a vervallen. Dit is een deels juridisch-technische wijziging. Voor een nadere toelichting op deze overheveling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 1, onderdelen D en E.

Onderdeel D

In dit onderdeel worden de doelen van het basisregister overzichtelijk in artikel 4c, tweede lid, gerangschikt. De in onderdelen b. en c. vermelde doelen zijn reeds in het bestaande artikel 4c, tweede lid, opgenomen. Voorgesteld wordt als verwerkingsdoel in onderdeel a toe te voegen de uitvoering van deze wet, de Wet digitale overheid en daarop gebaseerde regelgeving. Voorts wordt met dit artikel de laatste stap gezet om het register vermiste of vervallen reisdocumenten (thans opgenomen in artikel 4a) onder te brengen in het basisregister reisdocumenten. Dit register bevat gegevens over reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven, of van rechtswege zijn vervallen. Het doel van dit register wordt toegevoegd aan de opsomming van doelen van het basisregister reisdocumenten (voorgestelde aanvulling van artikel 4c, tweede lid, onder d). Het gaat om het doel van voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Deze wijziging hangt samen met die van artikel I, onderdeel E, onder 2. In dat onderdeel wordt voorgesteld dat de gegevens uit het register vermiste en vervallen reisdocumenten deel uitmaken van de gegevens die in het basisregister dienen te worden opgenomen.

Onderdeel E

In artikel I, onderdeel E, onder 1, wordt voorgesteld additionele gegevens aan het basisregister reisdocumenten toe te voegen. Dit betreft de gegevens over de voortgang van de aanvraag voor een reisdocument zoals: de aanvraag is ingediend, de aanvraag is aangehouden wegens ontbrekende stukken van de aanvrager, de aanvraag is in behandeling, de aanvraag is aangehouden in verband met het starten van een weigeringsprocedure. Het doel van deze aanvulling is het tegengaan van fraude met en het misbruik van reisdocumenten. Deze gegevens bieden de praktijk grote meerwaarde ten opzichte van enkel de statusgegevens van een reisdocument (registratie van het gegeven dat het document is aangevraagd, geldig dan wel ongeldig is, met inbegrip van de reden van ongeldigheid, dan wel definitief aan het verkeer onttrokken). Anders dan de statusgegevens bieden de gegevens over de voortgang van een aanvraag in een eerdere fase van het aanvraag- en uitgifteproces inzicht in mogelijke andere (lopende) aanvragen van betrokkene bij een andere uitgevende instantie, waarmee eventuele fraude of misbruik kan worden voorkomen.

In het tweede onderdeel van artikel I, onderdeel E, wordt in overeenstemming met artikel I, onderdeel C, voorgesteld de relevante gegevens over vermiste of vervallen reisdocumenten (thans vastgelegd in artikel 4a, vijfde lid) toe te voegen aan de gegevens die in het basisregister reisdocumenten dienen te worden opgenomen. Er is geen wijziging aangebracht in de gegevens die over vermiste of vervallen reisdocumenten worden verwerkt. Enkele gegevens die op grond van artikel 4a thans worden verwerkt, zijn al ingevolge het bestaande artikel 4d in het basisregister opgenomen. De overige gegevens uit artikel 4a vallen onder de statusgegevens

⁷² In plaats van het tijdstip van registratie van de reden voor het niet uitreiken in de reisdocumentenadministratie wordt opgenomen het tijdstip van reden van het niet uitreiken aan de Minister en dus de opname daarvan in het basisregister reisdocumenten. Dit zijn dezelfde tijdstippen.

⁷³ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 26, het slot van paragraaf 3.8.2.

ingevolge de voorgestelde aanvulling van artikel 4d, eerste lid, onder b, of zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 4d, eerste lid, onder d.

Op grond van het voorgestelde artikel 4d, tweede lid, onderdeel e, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur administratieve gegevens in het basisregister worden opgenomen die van belang zijn voor het gegevensbeheer en de integriteit van de gegevens. Hierbij valt te denken aan het aanvraagnummer dat wordt gebruikt in het aanvraag- en uitgifteproces van een reisdocument en het administratienummer waarmee een persoon uniek in het basisregister reisdocumenten wordt geregistreerd. Het administratienummer is noodzakelijk vanwege het feit dat niet iedere rechthebbende op een Nederlandse identiteitskaart, paspoort of ander reisdocument in het bezit is van een BSN. Verder bevat het basisregister functionele gegevens met betrekking tot de verwerking, gegevens in verband met het inzagerecht van de burger in de verwerking van hem betreffende gegevens en gegevens ten behoeve van de logging en protocollering van de gegevensverstrekkingen.

Onderdeel F

Dit artikelonderdeel bevat voorstellen tot aanpassingen van artikel 4e, dat gaat over de verstrekkingen uit het basisregister. In het eerste onderdeel wordt verduidelijkt dat de gegevens uit het basisregister door Onze Minister kunnen worden verstrekt. Het tweede onderdeel bevat een redactionele wijziging (wettelijke taak in plaats van verplichting). In het derde onderdeel wordt voorgesteld aan het tweede lid toe te voegen dat de gegevens uit het basisregister ook krachtens algemene maatregel van rijksbestuur kunnen worden verstrekt. Te denken valt aan de in het bestaande artikel 4a, zevende lid⁷⁴, bedoelde situatie, namelijk het aanwijzen in bijzondere situaties door Onze Minister van instellingen die een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit het register. In het vierde onderdeel wordt voorgesteld te verhelderen dat over alle in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekkingen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels kunnen worden gesteld. Het laatste voorgestelde onderdeel houdt in dat met betrekking tot de in het eerste lid, onderdelen d tot en met i, bedoelde verstrekkingen een met redenen omkleed verzoek aan Onze Minister benodigd is. Dit betreft namelijk andere dan de direct met de uitvoering van de Paspoortwet en het functioneren van het publiek identificatiemiddel bedoelde verstrekkingen.

Onderdeel G

In artikel I, onderdelen H en I wordt voorgesteld twee nieuwe paragrafen in te voegen in Hoofdstuk I. 'Algemene bepalingen' van de Paspoortwet: paragraaf 4 getiteld 'De centrale voorziening voor de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken' en paragraaf 5. 'De reisdocumentenadministratie'. De bestaande paragraaf 4 'Overige algemene bepalingen' wordt vernummerd tot paragraaf 6 (nieuw).

De voorgestelde paragrafen 4 en 5 volgen op de bepalingen over het basisregister reisdocumenten in paragraaf 3 (bestaande artikelen 4c tot en met 4e van de Paspoortwet). Op deze wijze maken paragraaf 3 en het voorgestelde paragrafen 4 en 5 inzichtelijk in welke databanken de gegevens in verband met de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten worden verwerkt. De biografische gegevens (zoals geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, woonplaats, adres en lengte) in het basisregister en de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken in de zgn. centrale voorziening. De overige bij de aanvraag overgelegde (schriftelijke) bescheiden worden opgenomen in de reisdocumentenadministratie (zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 4h).

De voorgestelde artikelen 4f en 4g bevatten de grondslag voor de verwerking van gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken ten behoeve van reisdocumenten in de centrale

⁷⁴ Artikel 4a, zevende lid: "Onze Minister kan andere instellingen en personen aanwijzen die een gerechtvaardigd belang hebben bij verstrekking van gegevens uit het register. De gegevensverstrekking beperkt zich in dat geval uitsluitend tot de mededeling of in het register gegevens zijn opgenomen met betrekking tot een reisdocument, waarvan de instelling of persoon het documentnummer heeft opgegeven."

voorziening. Deze gegevens worden al van oudsher in het reisdocumentenstelsel als een separate categorie – ten opzichte van de zgn. biografische gegevens⁷⁵ - verwerkt (in de reisdocumentenadministratie op grond van artikel 3, derde en achtste lid, van de Paspoortwet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving). De uitgevende instanties zijn en blijven (verwerkings)verantwoordelijk voor deze gegevens (met uitzondering van de fase van de vervaardiging van het reisdocument, zie hierna). Omdat voorgesteld wordt de wijze van verwerking van deze gegevens gelet op de huidige technologische kwaliteitsstandaarden aan te passen en in plaats van decentraal op centraal niveau plaats te laten vinden (in de centrale voorziening), is de bestaande regeling tegen het licht gehouden en de verwerking van deze gegevens van een nieuwe wettelijke grondslag voorzien in de voorgestelde artikelen 4f en 4h. Voorts wordt voorgesteld dat de tot uitreiking bevoegde autoriteit voormelde gegevens vastlegt in de centrale voorziening, welke toegankelijk is op naam, documentnummer en aanvraagnummer (voorgesteld artikel 4f, vierde lid).

Op de grondrechtelijke gevolgen van de verwerking van persoonsgegevens, te weten het recht op privacy en de overeenstemming met de AVG, in het bijzonder de noodzaak om van het in artikel 9 van de AVG bedoelde verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken af te wijken om redenen van zwaarwegend algemeen belang, is uitvoerig ingegaan in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting. Omdat de vingerafdrukken en de gezichtsopname als biometrische gegevens in de zin van de AVG dienen te worden aangemerkt⁷⁶, vallen zij onder het regime voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 van de AVG. Zoals in paragraaf 3 van het algemeen deel uitgebreid is toegelicht, is aan de normen van de AVG voor de verwerking van biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon (artikel 9 van de AVG) voldaan. Conform de (redactionele bijlage) bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming⁷⁷ voorziet het voorstel van rijkswet in een afwijking van het verbod op de verwerking van biometrische gegevens als bedoeld in artikel 9 van de AVG (voorgesteld artikel 4f, tweede lid).

In het voorgestelde artikel 4f, derde lid, zijn de doelen opgenomen van de centrale voorziening. Dit betreft ten eerste de verwerking van de gegevens voor de uitvoering van deze wet en daarop gebaseerde regelgeving, ten tweede het voorzien van de in artikel 4g bedoelde autoriteiten, instellingen en personen van de in de voorziening opgenomen gegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken en werkzaamheden en ten derde het voorzien van organen en instellingen van de in de voorziening opgenomen gegevens in overige bij algemene maatregel van rijksbestuur aan te wijzen gevallen.

De bij de aanvraag van een reisdocument opgenomen vingerafdrukken worden bewaard totdat het document aan betrokkene is uitgereikt (voorgesteld artikel 4f, vijfde lid). Gedurende die periode worden de vingerafdrukken uitsluitend verwerkt ten behoeve van de verstrekking en de uitreiking van het reisdocument. Voorgesteld wordt om dit bestaande in artikel 3, negende lid, van de Paspoortwet verankerde voorschrift over te hevelen naar het voorgestelde artikel 4g, vijfde lid. De norm is inhoudelijk niet gewijzigd. De reden voor het overhevelen is dat de reisdocumentenadministratie, op grond waarvan de vingerafdrukken thans worden verwerkt, een transitie zal ondergaan naar een administratie voor de overige bij de aanvraag overgelegde (fysieke) documenten. Het voorgestelde artikel 4g dat de verwerking van de vingerafdrukken in de centrale voorziening regelt is daarom de logische plaats voor dit voorschrift.

De verdeling van de verantwoordelijkheid voor de gegevens wordt als volgt voorgesteld (in artikel 4f, zesde lid): de tot uitreiking bevoegde autoriteit is zoals nu het geval is verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens in de centrale voorziening ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten, alsmede voor de in het voorgestelde artikel 4g bedoelde verstrekking van de gegevens aan (andere) uitgevende instanties en – kort gezegd – derden. Dit voor zover het gegevens betreft van een aanvraag die bij die bevoegde autoriteit is

⁷⁵ Onder meer geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, woonplaats, adres en lengte van betrokkene.

⁷⁶ Vgl. artikel 4, onder 14, van de AVG. In paragraaf 3 is dit nader toegelicht.

⁷⁷ Advies no. W03.17.0166/II betreffende het Voorstel van wet houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) (Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming).

ingediend. De Minister is volgens het voorstel verantwoordelijk voor de gegevensverwerking die plaatsvindt ten behoeve van de vervaardiging van het reisdocument door de leverancier en het beheer en de beveiliging van de centrale voorziening. Opgemerkt wordt dat het hier niet gaat om een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid in de zin van artikel 26 van de AVG. Het betreft niet een en dezelfde (gezamenlijk uitgevoerde) verwerking, waarvoor twee of meer verwerkingsverantwoordelijken gezamenlijk de doeleinden en middelen bepalen. Het betreft twee separate verwerkingen met elk een eigen verwerkingsverantwoordelijke: de verwerking ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten, alsmede voor de verstrekking aan derden onder verantwoordelijkheid van de uitgevende instanties enerzijds en de verwerking ten behoeve van de vervaardiging van het reisdocument door de leverancier onder verantwoordelijkheid van de Minister anderzijds.

Voor nadere toelichting op het voorgestelde artikel 4f, zevende lid (de administratieve gegevens), wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 4d, tweede lid, onderdeel e.

Op grond van het voorgestelde artikel 4f, achtste lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld over de gegevensverwerking in de centrale voorziening. Deze regels zijn noodzakelijk in verband met de naleving door de verwerkingsverantwoordelijke van de in artikel 24 van de AVG opgenomen verplichting tot het treffen van de passende technische en organisatorische maatregelen om te waarborgen en te kunnen aantonen dat de verwerking in overeenstemming met de AVG wordt uitgevoerd. Het gaat hier om regels over onder meer het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van de voorziening alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in die voorziening opgenomen gegevens.

Het voorgestelde artikel 4g bevat een regeling voor de uitwisseling van gegevens in de centrale voorziening door de uitgevende instanties onderling (voorgesteld artikel 4g, eerste lid, onder a) en verstrekking van de gegevens uit de centrale voorziening aan organen en instellingen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de hen opgedragen taken of werkzaamheden. De strekking van het voorgestelde tweede, derde en vierde lid is dezelfde als de voorgestelde aanpassingen van artikel 4e, tweede, derde en vierde lid, de verstrekkingen uit het basisregister (artikel I, onderdeel F). Verwezen wordt daarom naar de toelichting op laatstgenoemd artikel.

Het voorgestelde artikel 4h bevat een grondslag voor de (vernieuwde) reisdocumentenadministratie. Thans voeren de uitgevende instanties een reisdocumentenadministratie ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten (artikel 3, achtste lid van de Paspoortwet). Deze administratie bevat alle gegevens benodigd voor een aanvraag van een reisdocument. Dit zijn zowel de biografische als de biometrische gegevens (GHTV). Met de introductie van het basisregister per 1 januari 2021⁷⁸ worden alle biografische gegevens van aanvragen die na die datum in behandeling zijn genomen, in het basisregister opgenomen. Biografische gegevens van aanvragen van vóór die datum zijn in de reisdocumentenadministratie opgeslagen en worden in stappen naar het basisregister reisdocumenten gemigreerd.

Tot aan de inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet worden de GHTV-gegevens in de reisdocumentenadministratie verwerkt.⁷⁹ Deze gegevens worden na de inwerkingtreding van dit voorstel stapsgewijs naar de centrale voorziening gemigreerd.

De reisdocumentenadministratie wordt derhalve in deze opzet in stand gehouden totdat de migratie van al deze gegevens ofwel naar het basisregister ofwel naar de centrale voorziening is voltooid. De reisdocumentenadministratie zal na deze transitie een andere invulling krijgen en dienen als ondersteunende administratie van de uitgevende instanties bij de aanvraag, verstrekking, uitreiking dan wel de weigering van reisdocumenten. Zij wordt een administratie voor alle overige bij de aanvraag overgelegde documenten en gegevens (bijvoorbeeld volmachten, aktes of andere schriftelijke bewijsstukken die de aanvraag ondersteunen). Met overige gegevens wordt bedoeld aanvullend op de in het basisregister en de centrale voorziening geregistreerde gegevens.

⁷⁸ Stb. 2020, 104.

⁷⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 4-5.

Het voorgestelde artikel 4h bevat als vermeld een grondslag voor de (vernieuwde) reisdocumentenadministratie. In het voorgestelde artikel 4h, tweede lid, zijn de doelen van de reisdocumentenadministratie opgenomen. Ten eerste is het doel het registreren van de bij de aanvraag overgelegde documenten en overige gegevens die de aanvraag staven (anders dan de biografische en GHTV-gegevens) en ten tweede het registreren van documenten en gegevens die leiden tot het aanpassen van de status van een reisdocument in het basisregister reisdocumenten. De tot uitreiking bevoegde autoriteit is ingevolge het voorgestelde artikel 4h, vierde lid, verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens die in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen ten behoeve van een aanvraag die bij haar is ingediend en voor de verstrekking van de gegevens uit de reisdocumentenadministratie (voorgesteld artikel 4h, vierde lid). Voor die verstrekkingen is in het vijfde lid aangesloten bij het regime van het voorgestelde artikel 4g, eerste lid (wat betreft de ontvangers en de met redenen omklede verzoeken). Tenslotte bevat het voorgestelde zevende lid een grondslag om nadere regels te stellen over de gegevensverwerking in de reisdocumentenadministratie, alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in de reisdocumentenadministratie opgenomen gegevens.

Onderdeel H

Omdat wordt voorgesteld het geslacht niet meer op de identiteitskaart op te nemen (artikel I, onder B, onder 1), kan de wijziging van het geslacht niet meer leiden tot het van rechtswege vervallen van de identiteitskaart ingevolge artikel 47 van de Paspoortwet. Daarom wordt voorgesteld in artikel 47, eerste lid, onderdeel e, de identiteitskaarten van dit rechtsgevolg uit te zonderen. Dit geldt voor de op het moment van de inwerkingtreding van de rijkswet uitgegeven en geldige identiteitskaarten die zijn voorzien van de vermelding van het geslacht.

ARTIKEL II

In artikel II wordt voorgesteld om Artikel I, onderdeel Cc, van de Rijkswet van 6 maart 2020 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Stb. 2020, 104) te laten vervallen. Artikel I, onderdeel Cc van de Rijkswet van 6 maart 2020 – dat nog niet in werking is getreden⁸⁰ – bepaalt dat de artikelen 4a en 4b van de van de Paspoortwet vervallen. Artikel 4b van de Paspoortwet is echter met diezelfde Rijkswet van 6 maart 2020 reeds vervallen. Artikel 4b maakte onderdeel uit van de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Stb. 2009, 252⁸¹). Die Rijkswet is echter per 1 januari 2021 ingetrokken met Artikel II van de Rijkswet van 6 maart 2020.⁸²

Artikel 4a ziet op het register vervallen en vermiste reisdocumenten. Bij de wijziging van de Paspoortwet per 1 januari 2021 (Stb. 2020, 104), was al voorzien dat de gegevens uit dit register deel zullen uitmaken van het basisregister.⁸³ Met dit voorstel wordt eerstgenoemd register juridisch-technisch overgeheveld naar het basisregister reisdocumenten (zie het voorgestelde artikel I, onderdelen C, D en E en bijbehorende artikelsgewijze toelichting). Het is daarom doelmatiger dat artikel 4a met dit voorstel van rijkswet vervalt zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel C. Daarom kan ook Artikel I, onderdeel Cc van de Rijkswet van 6 maart 2020 vervallen.

ARTIKEL III

Dit artikel bevat de inwerkingtredebepaling waarin wordt voorgesteld (eerste lid) dat artikel I van het voorstel van rijkswet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dit is

⁸⁰ Zie Stb. 2020, 484.

⁸¹ Dit onderdeel van de rijkswet is niet in werking getreden.

⁸² Zie wederom Stb. 2020, 484.

⁸³ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 26, het slot van paragraaf 3.8.2.

nodig in verband met de gefaseerde voor de migratie van gegevens vanuit de reisdocumentenadministratie naar de voorgestelde centrale voorziening.
In het tweede lid is bepaald dat artikel II met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad in werking treedt. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op Artikel II.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Alexandra C. van Huffelen

CONCEPT