

Vergaderjaar 2001–2002

**28 342 (R 1719)**

## **Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **Algemeen**

Het hoofddoel van dit wetsvoorstel is het scheppen van een juridische basis voor het opnemen van biometrische gegevens in Nederlandse reisdocumenten. De wettelijke bepalingen bevatten een aantal uitgangspunten, gericht op een specifiek gebruik van biometrie en waarborging van de privacy van de betrokken houder van het reisdocument. Het voorstel om in reisdocumenten gegevens te gaan vastleggen omtrent biometrische kenmerken van de houder dient te worden gezien in het licht van het overheidsbeleid om op verschillende terreinen, met toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT), te komen tot een betrouwbare vaststelling van de identiteit van een persoon in het rechtsverkeer in het algemeen en in zijn relatie met de overheid in het bijzonder. In dit verband kan onder andere worden gewezen op de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg» (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 880, nrs. 1–2), waarin de regering aankondigde het gebruik van biometrie door en binnen de overheid te bevorderen, als onderdeel van een breed beleidsprogramma voor betrouwbaar elektronisch rechtsverkeer.

Over de voornemens van de regering om de mogelijkheden te onderzoeken van toepassing van biometrie op reisdocumenten is bij verschillende gelegenheden melding gemaakt aan de Tweede Kamer. In het kader van de voorbereidingen voor de invoering van een nieuwe generatie reisdocumenten is reeds in 1998 aan de Kamer meegedeeld, dat het kabinet had besloten om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren naar de mogelijkheid om reisdocumenten uit te rusten met een biometrisch kenmerk, teneinde zo de documenten beter te beveiligen tegen zogenaamde «look alike» fraude (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 764, nrs. 4 en 7). Het gebruik van biometrie is ook genoemd in relatie met de ontwikkeling van de Nederlandse identiteitskaart tot elektronische identiteitskaart in de nota «De elektronische overheid aan het begin van de 21ste eeuw» (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 387, nr. 9), waarin wordt ingegaan op de noodzaak om voor een deel van de elektronische dienstverlening door de overheid gebruik te kunnen maken van een elektronisch identificatiemiddel. In dat verband wordt onderzocht in hoeverre het in de fysieke wereld als hoogwaardig bekend staande reisdocument (meer in het bijzonder de Nederlandse identiteitskaart) kan worden toegerust om ook

<sup>1</sup> Een advies d.d. 16 oktober 2001 van het College Bescherming Persoonsgegevens, uitgebracht aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

in de elektronische omgeving zijn identificatiefunctie te kunnen vervullen. Uitgangspunt voor de elektronische variant van de Nederlandse identiteitskaart is, dat de kaart in een open omgeving (bijvoorbeeld internet) gebruikt moet kunnen worden. De beoogde techniek daarbij is een combinatie van public key infrastructuur, een smartcard en biometrie.

Hierna zal nader worden ingegaan op de noodzaak voor de toepassing van biometrie in reisdocumenten en op de belangrijkste uitgangspunten en juridische randvoorwaarden die daarbij dienen te gelden.

### **Waarom biometrie opnemen in reisdocumenten?**

Voor het beantwoorden van deze vraag is het van belang dat het biometrisch kenmerk dient te worden beschouwd als een persoonsgegeven, waarvoor geldt dat deze op een gerechtvaardigde wijze moet worden verwerkt om inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon te voorkomen. Hiervoor geldt in algemene zin, dat wordt nagegaan of de verwerking wordt gerechtvaardigd door een dringende maatschappelijke behoefte, in een juiste verhouding staat tot het doel waarvoor de gegevens worden gevraagd en dit doel niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Het gaat hier om eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, die aan elke vorm van verwerking van persoonsgegevens moeten worden gesteld.

De noodzaak van een biometrisch kenmerk in de reisdocumenten is primair gelegen in de behoefte om de reisdocumenten nog beter te beveiligen, met name tegen de zogenaamde «look alike» fraude. Hieronder wordt verstaan het gebruik van een reisdocument door de niet-rechtmatige houder van het reisdocument. De mogelijkheid tot verificatie van de identiteit beperkt zich met de huidige reisdocumenten tot vergelijking van de pasfoto met de houder en eventueel diens handtekening. Met een biometrisch kenmerk in het reisdocument kan een effectievere en betrouwbaare verificatie van de identiteit plaatsvinden. Bovendien worden hierdoor nieuwe mogelijkheden geschapen om tot een geautomatiseerde identiteitsvaststelling en een efficiëntere afhandeling van de grenscontrole te komen.

Het inzetten van biometrie verhoogt de betrouwbaarheid van het reisdocument en draagt daardoor bij aan het voorkomen van identiteitsfraude, waarbij personen zich een valse identiteit aanmeten. Identiteitsfraude is reeds in de fysieke omgeving een groot probleem en zal naar verwachting nog verder toenemen in de elektronische omgeving, waarbij voor het verkrijgen van diensten identificatie op afstand noodzakelijk is. De gebruikelijke herkenningpunten (pincode, wachtwoord, sleutel, elektronische handtekening) zijn niet persoonsgebonden en kunnen worden vergeten, gestolen of overgedragen aan iemand anders. Biometrie daarentegen is een persoonsgebonden herkenning, die de zekerheid biedt dat iemand de juiste persoon is. Daarmee kan de identiteit van de betrokken persoon worden geverifieerd.

De gedachte om biometrie op te nemen in reisdocumenten (paspoort en de Nederlandse identiteitskaart) houdt enerzijds verband met internationale ontwikkelingen, waarmee Nederland rekening dient te houden. De belangrijkste internationale organisatie in dit kader is de International Civil Aviation Organisation (ICAO), die richtlijnen vaststelt om de internationale acceptatie van reisdocumenten te waarborgen. Hoewel deze richtlijnen geen dwingend karakter hebben, bieden zij wel waarborgen voor acceptatie van reisdocumenten door andere landen. De ICAO normen zijn onder andere ook door de Europese Unie overgenomen in de resoluties die betrekking hebben op de reisdocumenten die in de Unie worden verstrekt.

De ICAO onderzoekt reeds geruime tijd de mogelijkheden voor het gebruik van biometrie in reisdocumenten en zal naar verwachting in 2003 een richtlijn terzake vaststellen. Evenals andere ICAO-richtlijnen op het terrein van reisdocumenten zal naar verwachting ook deze richtlijn in EU-verband leiden tot aanpassing van de Europese resoluties met betrekking tot reisdocumenten. Daarbij is van belang om op te merken, dat ook binnen de EU zelf inmiddels initiatieven zijn genomen om te komen tot nadere afspraken inzake de toepassing van biometrie in reisdocumenten. In verband met de erkenning van Nederlandse reisdocumenten in het buitenland is het van belang dat Nederland op de bovengenoemde ontwikkelingen is voorbereid.

De noodzaak om over te gaan tot opnemings van biometrie in reisdocumenten komt anderzijds voort uit het gegeven dat reisdocumenten, naast hun oorspronkelijke functie van document voor grensoverschrijding, in de Nederlandse samenleving de belangrijkste documenten zijn geworden, waarmee burgers zich in hun relaties met de overheid en ten overstaan van talrijke private instellingen identificeren. Dit gebruik van de Nederlandse reisdocumenten is inmiddels ook verankerd in de wetgeving, waarbij in het bijzonder melding dient te worden gemaakt van de Wet op de identificatieplicht en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993, die geldige reisdocumenten in de zin van de Paspoortwet aanwijzen als document waarmee de identiteit van een natuurlijke persoon wordt vastgesteld. Het vastleggen van biometrische gegevens in reisdocumenten is daarmee niet alleen van belang voor een correcte identiteitsvaststelling aan de grens, maar ook in situaties waarin de burger, al dan niet in een elektronische omgeving, communiceert met de overheid of zijn identiteit kenbaar moet maken tegenover een private instelling.

### **Belangrijkste uitgangspunten bij toepassing biometrie in reisdocumenten**

De vastlegging van biometrische gegevens in het reisdocument heeft als doel om aan de hand van deze gegevens te kunnen verifiëren, dat reisdocument en houder bij elkaar horen. Daarmee wordt de functie van het reisdocument als betrouwbaar identiteitsdocument versterkt. Het gaat derhalve om een beperkte, specifieke toepassing van biometrie. De voorgestelde toepassing van biometrie op reisdocumenten is uitsluitend op naam (als onderdeel van het document), kent een open gebruik (niet van te voren gespecificeerd) en is inkluderend (als de persoon van de houder en de biometrische kenmerken kloppen, heeft de verificatie van de identiteit plaatsgevonden). Deze toepassing komt overeen met het bestaande gebruik van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart.

In overeenstemming met de bovenvermelde uitgangspunten is het doel van de opnemings van biometrie op het reisdocument duidelijk omschreven. Het gaat uitsluitend om een aanvulling op de reeds bestaande gegevens als foto en handtekening, teneinde de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te vergroten. Daarnaast is de wijze van opslag en verwerking van het biometrisch gegeven zodanig, dat zij niet als een gevoelig gegeven kan worden beschouwd (b.v. geen kenmerken over ras of gezondheid bevat). Voorts wordt de verspreiding van het biometrisch gegeven tegengegaan. Dit gebeurt enerzijds door het gegeven decentraal in de chip op het reisdocument zelf op te slaan, en anderzijds doordat het biometrisch gegeven bij verificatiehandelingen niet in bestanden van verifiërende instellingen wordt opgenomen. Het biometrisch kenmerk zal wel worden toegevoegd aan de andere persoonsgegevens, die opgeslagen worden in de reisdocumentenadministratie. Deze, decentrale, administratie dient slechts ter raadpleging in geval van

vermissing en andere bijzondere omstandigheden in het gebruik van reisdocumenten, waarbij het noodzakelijk is om de identiteit van de betrokken persoon aan de hand van de in de administratie opgeslagen gegevens, waaronder de biometrische gegevens, te verifiëren. Hoewel de raadpleging van deze administratie in de verschillende paspoort-uitvoeringsregelingen reeds aan strenge regels is gebonden, wordt met betrekking tot de daarin opgeslagen gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder in de wet zelf het kader aangegeven, waarbinnen verstrekking van deze gegevens uit de reisdocumentenadministratie kan plaatsvinden. Dit houdt enerzijds in dat verstrekking uitsluitend kan plaatsvinden in het kader van de uitvoering van deze wet aan de daarmee belaste autoriteiten of bij een vermoeden van fraude dan wel misbruik van het reisdocument aan met de opsporing daarvan belaste ambtenaren. Anderzijds zal in de reisdocumentenadministratie niet willekeurig kunnen worden gezocht op het daarin voorkomen van biometrische gegevens van een persoon, maar zal, indien de naam of het nummer van het reisdocument van betrokkene bekend is, aan de hand van de opgeslagen aanvraaggegevens, waaronder de biometrische gegevens, in een individueel geval kunnen worden nagegaan of de houder dezelfde persoon als degene aan wie het reisdocument is verstrekt. Tenslotte wordt de opname van het biometrisch gegeven in het reisdocument bij wet voorgeschreven, zodat de burger weet op welke wijze het biometrisch gegeven in het reisdocument wordt verwerkt en welk gebruik ervan kan worden gemaakt.

### **Biometrie en privacybescherming**

Bij de voorgestelde toepassing van biometrie in reisdocumenten is sprake van de verwerking van persoonsgegevens. Voor de vraag in hoeverre deze verwerking in juridische zin gerechtvaardigd kan worden geacht is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van belang.

Ingevolge de artikelen 6 en volgende van de Wbp dienen persoonsgegevens eerlijk en rechtmatig te worden verwerkt. Daarnaast geldt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden.

Dit betekent dat het verwerken en verzamelen van gegevens op een eerlijke manier dient te gebeuren. De burger die een reisdocument aanvraagt moet weten, dat er biometrische identificatie plaatsvindt en dat zijn gegevens worden vastgelegd in het reisdocument en in de reisdocumentenadministratie. Aan deze voorwaarde wordt voldaan door het verzamelen en vastleggen van biometrische gegevens in de Paspoortwet te regelen. In die wet en de daarop gebaseerde regelgeving kan de burger derhalve nagaan voor welk doel hij biometrische gegevens beschikbaar moet stellen, welke biometrische kenmerken het betreft, op welke wijze het verzamelen en vastleggen van deze gegevens plaatsvindt en aan wie zij kunnen worden verstrekt.

In verband met de bescherming van de privacy is voorts van belang, dat wordt gekozen voor een techniek, waarbij de biometrische gegevens in binaire vorm wordt vastgelegd in een zogenaamde template. Deze template wordt opgeslagen in een chip op het reisdocument zelf en tevens, met de andere persoonsgegevens van de houder van het reisdocument, in de elektronische reisdocumentenadministratie. De digitale gegevensopslag in het template gebeurt op zodanige wijze, dat het niet mogelijk is om uit het template fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder van het reisdocument te reconstrueren. Niettemin vindt, op het moment dat de gegevens omtrent biometrische kenmerken bij de betrokken persoon

worden afgenomen, heel even een verwerking van een of meer fysieke gegevens van betrokkene plaats. In dit kader is artikel 16 van de Wbp relevant. De basisregel van dit artikel is dat de verwerking van bijzondere gegevens, zoals gegevens over iemands ras of gezondheid, in beginsel verboden is. Toch geeft artikel 18, onder a, van de Wbp, onder voorwaarde dat de verwerking geschiedt met het oog op de identificatie van de betrokkene en voor zover dit voor dit doel onvermijdelijk is, een onthefing van het verbod om dergelijke persoonsgegevens te verwerken. Gelet op deze ontheffingsmogelijkheid en het gestelde in het rapport «At face value» van de Registratiekamer (thans het College bescherming persoonsgegevens) over de gevoeligheid van biometrische gegevens, kan worden gesteld dat wanneer uit een template geen volledig signaal meer is af te leiden (het algoritme kan niet «terugrekenen» en het volledige oorspronkelijk (analoge) signaal reconstrueren), het aanmaken en opslaan van biometrische kenmerken in een template niet in strijd is met de voorwaarden die omtrent gegevensverwerking in de Wbp zijn opgenomen. Hierdoor kan de digitale gegevensopslag in het template, conform de wettelijk geregelde bescherming van de Wbp, plaatsvinden. In lijn met het voorgaande zal in de Paspoortwet worden bepaald dat de vastlegging van de biometrische gegevens op zodanige wijze geschiedt, dat daaruit geen fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder kunnen worden gereconstrueerd. Deze vastlegging geldt zowel de opname van de biometrische gegevens in een chip op het reisdocument zelf als de elektronische opslag daarvan in de achterliggende, decentrale, reisdocumentenadministratie.

Tenslotte kan voor wat betreft de privacybescherming nog worden gewezen op het aspect van de beveiliging. Evenals voor andere persoonsgegevens geldt ook bij de verwerking van biometrische gegevens, dat zij moeten worden beschermd tegen allerlei vormen van onrechtmatig of onzorgvuldig gebruik. Deze wettelijke verplichting tot het nemen van beveiligingsmaatregelen is terug te voeren op artikel 13 van de Wbp. In overeenstemming hiermee bevat ook de Paspoortwet een bepaling met betrekking tot de beveiliging van gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder van het reisdocument.

### **Tijdelijke delegatie**

Het wetsvoorstel bevat in artikel 3, vijftiende lid, een regeling die inhoudt dat na de totstandkoming van de in het negende lid van dat artikel bedoelde algemene maatregel van rijksbestuur, zo spoedig mogelijk een voorstel van rijkswet wordt ingediend, waarin het betrokken onderwerp op wettelijk niveau wordt geregeld. De desbetreffende algemene maatregel van rijksbestuur bepaalt in welke reisdocumenten gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder kunnen worden vastgelegd en welke biometrische kenmerken het betreft. Deze onderwerpen dienen op het niveau van de wet te worden geregeld. Er zijn in dit geval echter gegronde redenen aanwezig die tijdelijke delegatie van deze regelgeving naar een algemene maatregel van rijksbestuur rechtvaardigen. Het is onmiskenbaar, dat het terrein van de biometrische identificatie nog volop in ontwikkeling is. In binnen- en buitenland worden talrijke onderzoeken gedaan naar de bruikbaarheid van verschillende biometrische technieken. Alhoewel op dit moment geen enkele biometrische techniek voor de toepassing in reisdocumenten kan worden uitgesloten komt ICAO tot de voorlopige conclusie dat gezichtherkenning, vingerafdruk en iris-herkenning het meest geschikt zijn om in de reisdocumenten op te nemen. Deze drie technieken worden ook in Nederland in een praktische toepassing getest.

Het voorgaande betekent dat het thans nog niet mogelijk is een keuze te maken voor een bepaalde biometrische techniek. Zoals hiervoor is opgemerkt, zal ICAO naar verwachting in 2003 een richtlijn vaststellen voor het gebruik van biometrie in reisdocumenten. Tegen die tijd zullen ook de bevindingen van de onderzoeken naar de praktische toepassing van de door ICAO als meest geschikt aangemerkte technieken bekend zijn. Indien hierop zou worden gewacht alvorens over te gaan tot indiening een wetsvoorstel, zou dit een vertraging van enkele jaren betekenen. Gezien het belang van een snelle invoering van biometrie in reisdocumenten met het oog op de erkenning van deze reisdocumenten in internationaal verband bij grensoverschrijding en ter voorkoming van identiteitsfraude bij het verkrijgen van diensten van de overheid, wordt dit niet verantwoord geacht. Dit heeft geleid tot het opnemen van een tijdelijke delegatie van de regelgeving op dit punt.

### **Organisatorische, praktische en financiële consequenties**

Alhoewel de organisatorische en praktische implicaties van opname van een biometrisch kenmerk in reisdocumenten samenhangen met de uiteindelijke keuze voor het toe te passen type biometrisch kenmerk (of een combinatie van kenmerken) en met de keuze voor de primaire functies en toepassingsgebieden, valt in algemene zin een indicatief beeld te geven van de consequenties.

#### *Investerings t.b.v. de opname van het biometrisch kenmerk*

Ervan uitgaande dat de drager van het biometrisch kenmerk in de reisdocumenten een chip zal zijn (een zogenoemde contact chip en/of een contactloze chip) zullen aanpassingen in de reisdocumenten doorgevoerd moeten worden. Omdat de nieuwe reisdocumenten (model 2001) hier al op voorbereid zijn, zullen deze wijzigingen beperkt van omvang zijn. Er zal apparatuur geplaatst moeten worden bij alle ca. 750 uitgiftelocaties in binnen- en buitenland om bij de aanvraag van een reisdocument het biometrisch kenmerk af te nemen (zogenoemde enrolment) en bij uitgifte van het document het opgenomen biometrische kenmerk te kunnen verifiëren. Verder zal de software aangepast moeten worden van de geautomatiseerde systemen die decentraal (uitgiftelocaties) en centraal (producent) het gehele aanvraagproces ondersteunen.

De keuze voor de techniek waarmee biometrische kenmerken in reisdocumenten zullen worden opgenomen, is bepalend voor de daaraan verbonden kosten in de uitvoerende sfeer, zowel op rijksniveau als bij de paspoortverstrekende instanties, waaronder de gemeenten. Deze kosten worden inzichtelijk op het moment dat de definitieve keuze voor de toe te passen biometrische techniek(en) is gemaakt. De financiële consequenties zullen derhalve in de bovengenoemde algemene maatregel van rijksbestuur worden vermeld en toegelicht.

Afgezien van deze uitvoeringskosten is er met het oog op de opname van biometrie in reisdocumenten ook sprake van voorbereidingskosten. Deze houden verband met een aantal haalbaarheidsonderzoeken naar de praktische gebruiksmogelijkheden van biometrische technieken. Voor de bestrijding van deze voorbereidingskosten zijn middelen beschikbaar gemaakt binnen de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### *Investerings t.b.v. de verificatie/het gebruik van het biometrisch kenmerk*

De primaire functie van de toevoeging van biometrie op reisdocumenten is een hogere beveiliging tegen misbruik van het reisdocument door een ander dan de rechtmatige houder (zogenoemde «look alike» fraude). Dit



betekent dat de verificatie van het biometrisch kenmerk op het document primair uitgevoerd wordt bij twijfel tijdens de controle door instanties die belast zijn met grenscontrole en met opsporing. Deze kring van instanties kan uitgebreid worden tot publiekrechtelijke instellingen die op grond van de Wet op de identificatieplicht of de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening 1993 verplicht zijn tot identiteitsverificatie. Omdat de verificatie bestaat uit de controle van het op het reisdocument opgeslagen biometrisch kenmerk en het betreffende biometrische kenmerk van de houder, bestaat de apparatuur uit een lezer voor het document en een lezer voor het biometrisch kenmerk van de persoon in kwestie. In een latere fase kunnen reisdocumenten met biometrie gebruikt worden voor geautomatiseerde grenscontroles. Daartoe dienen de luchthavens en andere grensovergangen voorzien te worden van apparatuur om geautomatiseerde grenscontrole te ondersteunen.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel I, onderdeel A*

In artikel 1 van de Paspoortwet is in een nieuw onderdeel j een definitie opgenomen van het begrip biometrische kenmerken, zoals dat in de wet wordt gehanteerd. In de literatuur zijn verschillende omschrijvingen van biometrie te vinden. Zij hebben echter gemeenschappelijk, dat het dient te gaan om individuele lichaamskenmerken van een persoon, aan de hand waarvan diens identiteit kan worden geverifieerd. Daarvoor is nodig dat er sprake is van unieke persoonsgebonden kenmerken of eigenschappen, die een voldoende mate van onveranderlijkheid bezitten. De bekendste biometrische kenmerken die aan deze omschrijving voldoen zijn de vingerafdruk, de iris en het gelaat van een persoon.

#### *Artikel I, onderdeel B*

In onderdeel B van artikel I van het wetsvoorstel wordt artikel 3 van de Paspoortwet gewijzigd, waardoor het mogelijk wordt om gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder in diens reisdocument op te nemen.

### **Het achtste lid**

In het nieuwe achtste lid wordt de wettelijke mogelijkheid geschapen om, naast foto en handtekening, in elektronische vorm gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder in diens reisdocument vast te leggen. De opneming van deze gegevens heeft uitsluitend als doel om aan de hand daarvan te verifiëren dat het reisdocument aan de houder is verstrekt. De functie van het biometrisch kenmerk is geen andere dan die van de foto en de handtekening, namelijk om het reisdocument op een adequate wijze te koppelen aan de persoon van de houder en daarmee diens identiteit te verifiëren.

### **Het negende lid**

Krachtens het negende lid wordt bij algemene maatregel van rijksbestuur bepaald in welke reisdocumenten gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder kunnen worden opgenomen en welke biometrische kenmerken het betreft. De regeling van deze belangrijke onderwerpen op het niveau van een algemene maatregel van rijksbestuur zal ingevolge het vijftiende lid slechts van tijdelijk duur zijn. De redenen voor deze tijdelijke delegatie zijn in het algemene deel van deze toelichting uiteengezet.

### **Het tiende lid**

Het tiende lid bevat het uitgangspunt, dat de gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder door de tot het in ontvangst nemen van de aanvraag bevoegde autoriteit bij de betrokken persoon wordt afgenomen. Daarbij vindt onontkoombaar, zij het voor een ondeelbaar moment, een verwerking van een of meer fysieke gegevens van betrokkene plaats. Om deze gegevensverwerking optimaal te beveiligen, bepaalt het tiende lid dat de van betrokkene verkregen gegevens terstond zodanig in elektronische vorm worden omgezet, dat daaruit geen fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder kunnen worden gereconstrueerd. Bij de algemene maatregel van rijksbestuur, bedoeld in het twaalfde lid, zal worden bepaald op welke wijze dit geschiedt, terwijl ingevolge het dertiende lid bij ministeriële regeling nadere technische en organisatorische voorschriften kunnen worden gesteld. De aldus in elektronische vorm omgezette gegevens worden vervolgens, samen met de overige bij de aanvraag overgelegde gegevens, in het reguliere aanvraag- en productieproces vastgelegd in het reisdocument.

Uit het voorgaande volgt dat het verzamelen, vastleggen en beveiligen van de biometrische gegevens van de houder een integraal onderdeel vormt van de bestaande procedures met betrekking tot de aanvraag en verstrekking van reisdocumenten. Dit maakt deze processen niet alleen inzichtelijk voor de burger, maar benadrukt tevens de specifieke toepassing van biometrie in reisdocumenten.

### **Het elfde lid**

De in elektronische vorm opgeslagen gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder worden, met andere bij de aanvraag overgelegde gegevens als de foto en de handtekening, na de uitreiking van het reisdocument decentraal vastgelegd in de reisdocumentenadministratie van de autoriteit die het reisdocument heeft verstrekt. Daarbij gelden, evenals bij de vastlegging van deze gegevens in het reisdocument zelf, strenge eisen voor de beveiliging daarvan tegen ongeoorloofde kennisgeving of andere vormen van misbruik. De in het twaalfde lid genoemde algemene maatregel van rijksbestuur en de in artikel 13 genoemde ministeriële regeling zullen daaromtrent nadere voorschriften bevatten.

In de onderhavige bepaling worden voorts de kaders aangegeven, waarbinnen de verstrekking van de biometrische gegevens van de houder uit de reisdocumentenadministratie kan plaatsvinden. Zij kunnen uitsluitend in het kader van de uitvoering van deze wet aan de daarmee belaste autoriteiten of bij een gegrond vermoeden van fraude dan wel misbruik van het reisdocument aan met de opsporing daarvan belaste ambtenaren worden verstrekt ten behoeve van de verificatie van de identiteit van de houder. Daarnaast zal in de reisdocumentenadministratie niet willekeurig kunnen worden gezocht op het daarin voorkomen van biometrische gegevens van een persoon. Dit vloeit voort uit de in het veertiende lid opgenomen eis, dat de reisdocumentenadministratie uitsluitend op naam of nummer van het reisdocument van betrokkene raadpleegbaar is.

Bij verstrekking aan met de uitvoering van de wet belaste autoriteiten dient te worden gedacht aan de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen van reisdocumenten, die worden geconfronteerd met het feit dat de aanvrager zijn eerder verstrekte reisdocument als vermist opgeeft. In het kader van de aanvraag voor een nieuw reisdocument kunnen dan ter verificatie van diens identiteit de in de administratie opgeslagen gegevens met betrekking tot het eerdere reisdocument worden opgevraagd. Naast de reeds bekende foto en hand-



tekening wordt daartoe straks ook het elektronische template met de biometrische gegevens verstrekt, dat vervolgens wordt vergeleken met de template, waarin de biometrische gegevens van de aanvrager zijn opgeslagen. Het betreft daarmee in feite niet meer dan uitbreiding van de huidige vergelijkingsmogelijkheden van foto en handtekening, die evenwel uitermate belangrijk is om verstrekking van reisdocumenten op valse identiteit te voorkomen.

Naast de situatie waarbij het reisdocument is vermist, bestaat ook de mogelijkheid dat het reisdocument aanwezig is, maar er een gegrond vermoeden is van fraude of misbruik van het reisdocument. Dit vermoeden kan betrekking hebben op manipulatie van (biometrische) gegevens op het reisdocument zelf, maar ook op gevallen waarin de betrokken persoon, die verdacht worden van het gebruik van een reisdocument van een ander, beweert niettemin de rechtmatige houder te zijn. Raadpleging van de biometrische gegevens in de reisdocumentenadministratie kan in zo'n situatie uitsluitel geven. De mogelijkheid tot verstrekking van deze gegevens is hierbij beperkt tot ambtenaren met opsporingsbevoegdheid.

#### **Het twaalfde lid**

Bij algemene maatregel van rijksbestuur wordt nader bepaald op welke wijze gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder worden verzameld, vastgelegd en beveiligd. Daarbij gaat het zowel om de verwerking van deze gegevens in het aanvraag- en productieproces van het reisdocument, als de opslag van deze gegevens in de reisdocumentenadministratie. Daarnaast zal in deze algemene maatregel van rijksbestuur specifiek worden aangegeven in welke gevallen en aan wie de in de reisdocumentenadministratie opgenomen biometrische gegevens, binnen het in het elfde lid toegestane wettelijke kader, kunnen worden verstrekt. Voorts wordt geregeld wanneer en op welke wijze de opgeslagen biometrische gegevens worden vernietigd.

#### **Het dertiende lid**

Bij ministeriële regeling kunnen nadere technische en organisatorische voorschriften worden gegeven met betrekking tot de in het tiende, elfde en twaalfde lid geregelde onderwerpen. Het gaat hierbij om specifieke uitvoeringsregelgeving inzake te volgen procedures en te gebruiken apparatuur, zoals deze met betrekking tot het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten reeds in de paspoortuitvoeringsregelingen is opgenomen.

#### **Het veertiende lid**

Het veertiende lid komt grotendeels overeen met het oude achtste lid van artikel 3 en geeft een regeling met betrekking tot de reisdocumentenadministratie. Voorgesteld wordt de laatste volzin van deze bepaling aan te vullen met een verwijzing naar de in het achtste lid bedoelde gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder, waardoor deze gegevens met de foto en de handtekening in de reisdocumentenadministratie van de tot verstrekking bevoegde autoriteit worden opgenomen. Het veertiende lid is voorts, zowel in de eerste als in de laatste volzin, gewijzigd om ook de foto van de in een reisdocument bijgeschreven persoon in de reisdocumentenadministratie van de tot verstrekking bevoegde autoriteit te kunnen opnemen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de opneming van biometrische gegevens in de reisdocumentenadministratie als zodanig niet leidt tot een andere toegankelijkheid daarvan. Dit betekent dat deze administratie als voorheen

uitsluitend zal kunnen worden geraadpleegd op naam van de houder of het nummer van het aan de houder verstrekte reisdocument. Daarmee wordt voorkomen dat willekeurig gezocht kan worden op de biometrische gegevens van personen.

### **Het vijftiende lid**

Op deze tijdelijke delegatiebepaling is in het algemene deel van deze toelichting ingegaan.

#### *Artikel I, onderdeel C*

De voorgestelde wijziging in onderdeel C van artikel I houdt verband met de wenselijkheid om in Nederland meer duidelijkheid te scheppen omtrent de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursorganen die binnen gemeente en provincie functioneren. Deze behoefte aan een grotere transparantie van het Nederlandse openbaar bestuur is ingegeven door de bevindingen van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», waarin wordt gepleit voor een dualistisch bestuursmodel. Dit heeft onder andere geleid tot de indiening van het voorstel van Wet dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 751), waarvan de kern wordt gevormd door de ontvlechting van enerzijds de positie van de raad en anderzijds die van het college van burgemeester en wethouders. Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van raad en college. In lijn met het voorgaande wordt tevens nagegaan in hoeverre verwijzingen naar gemeentelijke en provinciale bestuursorganen in andere wetgeving zouden moeten worden aangepast.

In de aanhef van artikel 22 wordt onder andere verwezen naar het gemeentebestuur en het provinciaal bestuur als tot invordering van overheids gelden bevoegde organen, die kunnen verzoeken om een reisdocument te onthouden aan een persoon die nalatig is in het nakomen van zijn verplichting tot (terug)betaling van deze gelden. Uit artikel 231 van de Gemeentewet volgt dat het college van burgemeester en wethouders dient te worden aangemerkt als het tot invordering bevoegde bestuursorgaan, terwijl in artikel 227a van de Provinciewet het college van Gedeputeerde Staten als zodanig wordt aangewezen. Voorgesteld wordt om deze bestuursorganen in artikel 22 van de Paspoortwet dan ook specifiek te vermelden.

#### *Artikel II*

In verband met de eerdergenoemde onduidelijkheid over het moment van invoering van biometrie in reisdocumenten wordt in dit artikel de mogelijkheid geschapen om de verschillende artikelen van deze wet en onderdelen daarvan op een verschillend tijdstip in werking te laten treden.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel