

Vergaderjaar 2007–2008

25 764

Reisdocumenten

Nr. 40

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2008

Inleiding

Met deze brief informeer ik u over de wijze waarop invulling gaat worden gegeven aan de verordening van de Europese Unie van 13 december 2004, betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (Verordening), alsmede de beschikking van de Europese Commissie van 28 juni 2006, tot vaststelling van de technische specificaties in verband met de normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten ten aanzien van opslag van vingerafdrukken in de reisdocumenten. De vingerafdrukken moeten uiterlijk 28 juni 2009 in de chip van de reisdocumenten worden opgeslagen.

Voorts wil ik u, in vervolg op eerdere informatie over de aantallen gestolen en vermiste reisdocumenten in voorafgaande jaren,¹ in deze brief inlichten over de verzamelde informatie op dit punt voor het jaar 2007.

Elektronische reisdocumenten

Op 26 augustus 2006 is de generatie elektronische reisdocumenten (GeR) in Nederland ingevoerd. Daarmee voldoet Nederland aan (de eerste fase van) de Verordening.

Sinds 26 augustus 2006 bevatten het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart een (Rfid)chip met daarin de gezichtsofname in kleur en de volgende persoonsgegevens die tevens zichtbaar zijn op het document:

- naam, voornamen;
- geboortedatum;
- geslacht;
- documentnummer;

¹ TK, 2005–2006, 25 764, nr.28; TK 2004–2005, 25 764, nr. 24 en TK 2002–2003, 25 764, nr. 18.

- burgerservicenummer;
- datum einde geldigheid document.

De Verordening schrijft voor dat er nog een tweede biometrisch kenmerk in de chip moet worden opgeslagen, zijnde de vingerafdrukken. Hoe dat moet gebeuren en welke vingerafdrukken dat moeten zijn, heeft de Europese Commissie bepaald in haar beschikking van 28 juni 2006. Zesendertig (36) maanden na de vaststelling van deze beschikking verstrijkt de deadline voor de invoering van de vingerafdrukken, in casu op 28 juni 2009. Vanaf dat tijdstip dienen de nieuw uit te geven reisdocumenten van de lidstaten van de EU die onder de werking van de verordening vallen, te worden voorzien van vingerafdrukken. Ik ben voornemens de vingerafdrukken in juni 2009 in te voeren. De verwachting is dat de meeste lidstaten van de Europese Unie omstreeks deze tijd over zullen gaan tot de invoering van de vingerafdrukken. Tot op heden heeft alleen Duitsland (november 2007) de vingerafdrukken ingevoerd.

Implementatie Verordening

Juridische grondslag

De Verordening bevat de juridische basis voor de opname van de vingerafdrukken in de reisdocumenten. De beschikking van de Europese Commissie regelt in meer technische zin waar de opname van de vingerafdrukken aan moet voldoen (inclusief de voorkeursvolgorde van de op te nemen vingerafdrukken).

De verwerking van de vingerafdrukken voor het aanvraag- en uitgifteproces is geregeld in het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie. Kortheidshalve verwijs ik naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag dat in juli 2008 naar uw Kamer is gezonden.

Technische voorzieningen

Om tot de opslag van de vingerafdrukken in paspoort en Nederlandse identiteitskaart te kunnen overgaan, moet er nog een aantal dingen gebeuren, te weten:

- De producent van de Nederlandse reisdocumenten¹ moet zijn programmatuur geschikt maken voor het personaliseren van de reisdocumenten alsmede voor de opslag in de chip;
- De programmatuur in de RAAS-en² bij de uitgevende instanties moet geschikt worden gemaakt om de vingerafdrukken te kunnen verwerken en digitaal te kunnen verzenden (met de rest van de aanvraaggegevens) naar de producent van de reisdocumenten;
- De uitgevende instanties krijgen, voor gebruik aan het loket, een aanvraagstation³ voor het opnemen van de vingerafdrukken en voor het digitaliseren van de handtekening en de foto van de aanvrager van een reisdocument. Het aanvraagstation wordt tevens gebruikt voor administratieve handelingen die de uitgevende instanties moeten doen bij de ontvangst van de reisdocument (het zogenaamd «inklaren»). Bij de uitgifte van het reisdocument wordt het aanvraagstation gebruikt voor het uitlezen van de chip in het document en het verifiëren van de vingerafdrukken.

¹ Tot 1 oktober 2011 is dat Sdu Identification.

² RAAS staat voor Reisdocumenten aanvraag- en archiefstation.

³ Dit is een verzamelnaam voor programmatuur en apparatuur.

De werkzaamheden die moeten worden verricht om het voorafgaande te realiseren zijn volop gaande en zullen de rest van dit jaar en een deel van volgend jaar doorlopen (inclusief de testen die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen worden uitgevoerd).

Opleiding medewerkers uitgevende instanties

De medewerkers van alle uitgevende instanties krijgen voor de invoering van de vingerafdrukken een opleiding bestaande uit een deel theorie en een deel praktijk. De opleiding wordt ontwikkeld en uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. Over de eindtermen en leerdoelen heeft een commissie onder leiding van de heer Den Oudsten (burgemeester van Enschede) mij geadviseerd. In deze commissie hadden vertegenwoordigers van de uitgevende instanties zitting. In de opleiding zullen de veranderingen die een gevolg zijn van de invoering van de vingerafdrukken én het gebruik van het aanvraagstation centraal staan.

Veranderingen in het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten

De invoering van de vingerafdrukken én het gebruik van het aanvraagstation aan het loket van de uitgevende instanties leidt tot een aantal veranderingen in het aanvraag- en uitgifteproces van de Nederlandse reisdocumenten. De belangrijkste verandering betreft natuurlijk het opnemen van de vingerafdrukken. Het opnemen van de vingerafdruk begint met een controlehandeling van de ambtenaar van de uitgevende instantie. Die zal moeten nagaan of er een permanente danwel tijdelijke belemmering aanwezig is, die het opnemen van een of meerdere vingerafdrukken onmogelijk maakt. Van een permanente belemmering is sprake indien de betreffende vingers ontbreken. Alleen in het geval dat alle vingers ontbreken zal de ambtenaar vanzelfsprekend van het opnemen van de vingerafdrukken afzien. Er kan ook sprake zijn van een tijdelijke beperking waardoor geen van de vingers kunnen worden opgenomen, (bijvoorbeeld omdat de vingers als gevolg van een ongeluk in een verband zijn gewikkeld). Gelet op het tijdelijke karakter heb ik het voornemen om in dergelijke situaties, die naar ik verwacht uitzonderlijk zullen zijn, de aanvrager een paspoort cq Nederlandse identiteitskaart te verstrekken met een geldigheidsduur van 1 jaar (in plaats van 5 jaar). Ik volg hier een praktijk die ook in Duitsland wordt gehanteerd voor het paspoort. Dat wil zeggen dat bij een tijdelijke belemmering een document met een kortere geldigheidsduur wordt verstrekt. De reden hierachter is dat voorkomen moet worden dat door het simuleren van een tijdelijke belemmering wordt geprobeerd zich te onttrekken aan de opname van de vingerafdrukken.

De ambtenaar van de uitgevende instantie moet bij de opname van de vingerafdrukken zich er ook van vergewissen dat de aanvrager schone vingers heeft en niet bijvoorbeeld een vinger met daarop een mal met de afdruk van een vingerafdruk van andere persoon. Ook hier volg ik de procedure zoals die in Duitsland wordt gehanteerd¹.

Het opnemen van de vingerafdruk zelf duurt een aantal seconden inclusief de kwaliteitscontrole die door de programmatuur wordt uitgevoerd. Uitgangspunt is, conform de beschikking van de Europese Commissie, dat de vingerafdrukken met de beste kwaliteit worden opgenomen in de chip. Dit biedt immers de beste kans op een succesvolle verificatie. Voor de aanduiding van de kwaliteit van de opname wordt gebruik gemaakt van een internationale standaard van het NIST². De aanduiding van de kwaliteit van de opname wordt opgeslagen in de chip. Dit eveneens conform de beschikking van de Europese Commissie.

Door de invoering van het aanvraagstation vindt het digitaliseren van de foto en de handtekening aan het loket plaats (en niet zoals nu in de «back-office»). Dit heeft het voordeel dat aan het loket, in aanwezigheid van de aanvrager, de programmatuur de kwaliteit van de foto en de handtekening

¹ Zie ook de antwoorden op de schriftelijke vragen (kenmerk 2 070 824 520) van het lid Heijnen.

² National Institute of Standards and Technology. NIST is a non-regulatory federal agency within the U.S. Department of Commerce.

kan controleren. Als die controle negatief uitvalt kan dat ter plekken aan de aanvrager worden gemeld.

Het maken van de gezichtsofopname aan het loket, zoals eerder voorgenomen, wordt niet ingevoerd. De Kamer heeft zich eerder in het Algemeen Overleg van 21 november 2007 tegen deze maatregel uitgesproken.

Bij het uitreiken van het reisdocument treden ook enkele veranderingen op. Allereerst zal met het aanvraagstation de chip van het reisdocument worden uitgelezen. Dit biedt de mogelijkheid om de aanvrager de gegevens die in de chip zijn opgeslagen te tonen. Verder zal bij uitgifte verificatie van de vingerafdrukken plaatsvinden zodat kan worden vastgesteld dat de vingerafdrukken van de persoon aan wie het document wordt uitgereikt succesvol te verifiëren zijn tegen de opgenomen vingerafdrukken.

Ook bij uitgifte kan zich de situatie voordoen dat de aanvrager geen vingers beschikbaar heeft, betrokkene kan bijvoorbeeld in de tijd tussen het aanvragen en het uitreiken een ongeluk hebben gekregen. In dergelijke situaties zal met de uitgifte van het reisdocument worden gewacht totdat verificatie alsnog kan plaatsvinden. Ook hier wil ik voorkomen dat men zich aan verificatie onttrekt door een tijdelijk gebrek te simuleren. Heeft een burger een document nodig om te reizen dan kan er een nooddocument worden verstrekt. De nooddocumenten hebben een geldigheidsduur van maximaal 12 maanden en hoeven daarom conform de Verordening geen chip te bevatten (en dus ook geen vingerafdrukken).

Een andere uitzonderlijke situatie die zich bij uitgifte zou kunnen voordoen, is dat de verificatie mislukt¹. In dat geval zal het document niet worden uitgereikt en zal er nader onderzoek moeten plaatsvinden door de uitgevende instantie. Immers in een dergelijke situatie kan er sprake van zijn dat iemand anders dan de aanvrager in het bezit van het reisdocument wil komen.

Voor de invoering van de vingerafdrukken in juni 2009 zal het ministerie van BZK in afstemming met de uitgevende instanties materiaal ontwikkelen om de aanvragers van reisdocumenten te informeren over nieuwe aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces.

Gestolen en vermiste reisdocumenten

In 2007 is de groeiende tendens van de laatste jaren in het aantal uitgegeven documenten voortgezet, waarbij het aantal nationale paspoorten significant toenam, terwijl het aantal Nederlandse identiteitskaarten zeer licht daalde.

| | 2006 | 2007 | % |
|----------------------------------|-------------|-------------|----------|
| Uitgegeven | | | |
| Nationaal Paspoort (NP) | 1 790 026 | 2 111 158 | + 17,94% |
| Nationale Identiteitskaart (NIK) | 1 460 099 | 1 390 508 | - 0,05% |
| Totaal (NP en NIK) | 3 250 125 | 3 501 666 | + 7,74% |

Tegenover deze stijgende lijn in het aantal uitgegeven documenten, staat een lichte afname van het aantal paspoorten en identiteitskaarten dat als gestolen of vermist is opgegeven.

¹ Waarbij uitgesloten is dat dit een gevolg zou kunnen zijn van het falen van de gebruikte programmatuur en/of apparatuur.

| | 2006 | 2007 | % |
|----------------------------------|---------|---------|---------|
| Gestolen en vermist | | | |
| Nationaal Paspoort (NP) | 55 731 | 53 031 | 4,84% |
| Nationale Identiteitskaart (NIK) | 133 904 | 132 514 | - 1,04% |
| Totaal (NP en NIK) | 189 635 | 185 545 | 2,16% |

De afname van het aantal gestolen en vermiste reisdocumenten gaat in 2007 gepaard met een toename van het aantal personen dat wegens een gegrond vermoeden van misbruik van reisdocumenten geregistreerd is in het centrale register Paspoortsignaleringen. Bij een dergelijke signalering hebben uitgevende instanties de mogelijkheid een paspoort te weigeren of vervallen te verklaren op grond van artikel 24b Paspoortwet. In 2007 is het beleid voor de toepassing van artikel 24b Paspoortwet bij circulaire verscherpt.

De cijfers omtrent gestolen en vermiste reisdocumenten bevestigen dat de uitgevende instanties, conform het verscherpte beleid, in toenemende mate gebruik maken van de mogelijkheid tot paspoortweigering bij vermoeden van misbruik met reisdocumenten. Zoals aan u eerder medegedeeld, bereid ik een wijziging van de Paspoortwet voor met maatregelen om het aantal gestolen en vermiste reisdocumenten verder terug te dringen.¹

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

¹ TK 2007–2008, 31 200, Hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 77–78.