Memorie van toelichting[1]

Algemeen

1. Inleiding

Het doel van dit voorstel van rijkswet is om alle bepalingen in de Paspoortwet over de (uitgifte van de) Nederlandse identiteitskaart (NIK) en de vervangende NIK uit de Paspoortwet te schrappen om die vervolgens, met een ander parallel lopend wetsvoorstel, in een 'gewone' wet onder te brengen, de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving zijn (op één verouderde bepaling na) niet beoogd.

De reden om de regeling van de (uitgifte van de) NIK uit de Paspoortwet te halen is tweeledig. Ten eerste is de (regelgeving rond de) NIK een nationale aangelegenheid van het land Nederland. De andere landen van het Koninkrijk hebben hun eigen nationale identiteitskaarten. Zij hebben daarvoor ook hun eigen regelgeving die geen onderdeel is van de Paspoortwet. Het is daarom niet logisch en wenselijk om voor Nederland de regelgeving over de nationale identiteitskaart te handhaven in de Paspoortwet, die immers een rijkswet is. De reden dat regelgeving over reisdocumenten in een rijkswet is ondergebracht, is dat aan de verstrekking van reisdocumenten van het Koninkrijk aspecten van buitenlandse betrekkingen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut, verbonden zijn.[2] Nu de NIK echter sinds 18 december 2013 in de Paspoortwet nadrukkelijk niet meer is aangemerkt als een reisdocument van het Koninkrijk in de zin van de Paspoortwet, maar als identiteitskaart van het Europese deel van Nederland,[3] , valt de NIK sindsdien buiten de reikwijdte van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut en behoeft die niet langer in een rijkswet geregeld te worden.
Ten tweede leidt de ontvlechting van de NIK uit de Paspoortwet ertoe dat in het vervolg, indien er wijzigingen in de wetgeving voor de (uitgifte van de) NIK doorgevoerd dienen te worden, geen rijkswetprocedure meer doorlopen hoeft te worden. Het is nu voor de Caribische landen van het Koninkrijk onnodig belastend en voor Nederland tijdrovend dat wijzigingen met betrekking tot de NIK, die uitsluitend Nederland aangaan, steeds een procedure van (een wijziging van) een rijkswet (Paspoortwet) tot gevolg hebben. De (regelgeving rond de) NIK is een nationale aangelegenheid van het land Nederland. Met het wetsvoorstel kan ook met het oog op de EU-ontwikkelingen de nodige flexibiliteit en armslag bij de invulling hiervan worden gerealiseerd. Het feit dat sinds 1 januari 2021 (Stb. 2020, 484) de NIK in het Paspoortbesluit is aangewezen als document waarop een publiek identificatiemiddel voor elektronische identificatie wordt geplaatst, illustreert een ontwikkeling waarbij de NIK voor nieuwe Nederlandse doelen wordt gebruikt. Europese initiatieven op het gebied van elektronische identificatie[4] kunnen in de toekomst tot nieuwe aanpassingen in de wetgeving over de NIK leiden. Het is niet wenselijk om de andere landen hiermee te belasten. Waar het gaat om wijzigingen in verband met Europese regelgeving speelt bovendien het tijdsaspect een grote rol, gelet op de strakke Europese implementatiedeadlines die aan verordeningen en richtlijnen zijn verbonden. Een recent voorbeeld daarvan is de rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de

---

[1] **In de tekst van dit voorstel wordt uitgegaan van de consultatieversie van het voorstel van rijkswet tot 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. Voor de consultatieversie van dat voorstel zie: https://www.internetconsultatie.nl/biometrischegegevenspaspoortwet/b1.**

[2] *Kamerstukken II 1987/ 1988, 20393 (R1343), nr. 3, p. 3.*

[3] *Kamerstukken II 2012/2013, 33440 (R1990), nr. 2.*

[4] Zoals de voorgestelde herziening van zogenaamde eIDAS-verordening: Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (Pb EU 2014, L 257), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281&qid=1625048320890&from=NL.

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) (uitvoering verordening identiteitskaarten).[5]

De meer concrete aanleiding om dit voorstel van rjjkswet nu ter hand te nemen is een aantal vragen van de leden van de MAN-fractie en de PAR-fractie in het verslag van de Staten van Curaçao bij het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten.[6] Zij vragen waarom de regeling over de NIK nog steeds in de Paspoortwet is opgenomen, nu dit gelet op het Statuut niet meer nodig is.[7] Zij refereren daarbij aan het advies van de Raad van Advies van 10 juli 2018.[8] De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: Minister van BZK) heeft in reactie op deze vragen toegezegd te bezien of en op welke wijze aan de regeling van de NIK op een andere wijze vorm kan worden gegeven.[9] Deze toezegging is herhaald in reactie op vragen van de United Sint Maarten Party-fractie bij het hiervoor al genoemde voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157.[10]

2. Inhoud van het voorstel

2.1 Algemeen

Algemeen
Het grootste gedeelte van dit voorstel van rijkswet betreft het eenvoudigweg schrappen van artikelen, artikelleden of zinnen in de Paspoortwet die betrekking hebben op de (vervangende) NIK. Deze worden overgeheveld naar het parallelle voorstel van wet, houdende regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart, hierna: het parallelle wetsvoorstel). De kern zit in het schrappen van artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet, op grond waarvan hetgeen bij of krachtens de Paspoortwet is bepaald van overeenkomstige toepassing is op de NIK en de vervangende NIK (zie voorgesteld artikel I, onderdeel B). Ook wordt een definitiebepaling toegevoegd voor de Nederlandse identiteitskaart (zie artikel I, onderdeel A).

Aanpassing van de artikelen 29, 30, 32 en 42 van de Paspoortwet is gecompliceerder dan het enkel schrappen van artikelen of onderdelen daarvan. Het samenstel van deze artikelen regelt, kort gezegd, ten eerste dat het op grond van de Paspoortwet mogelijk is om zowel houder te zijn van een NIK als van een reisdocument. Ten tweede wordt geregeld dat wordt voorkomen dat iemand beschikt over twee geldige NIK's of over een reisdocument of NIK naast een vervangende NIK. Deze uitgangspunten blijven in stand, maar zullen straks zowel regeling behoeven in de Paspoortwet als in de nieuwe Wet op de NIK. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen O, P, Q en X.

Verder is gebleken dat artikel 35 van de Paspoortwet zodanig is verouderd dat wordt voorgesteld het te schappen (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel S)

Ten slotte vervalt artikel 66a (uitgewerkte overgangsbepaling met betrekking tot nationale paspoorten en de NIK, zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel GG). Ook een in het verleden vergeten vernummering wordt hersteld (artikel I, onderdeel U).

---

[5] Stb. 2021, 351, *Kamerstukken 35552 (R2148).*
[6] *Kamerstukken 35047 (R2108)*, inmiddels rijkswet: Stb. 2020, 104.
[7] *Kamerstukken II, 2018/19, 35047 (R2108), nr. 7, p. 4.*
[8] RvA no. RA 09-18 RW.
[9] *Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 11, p. 12.*
[10] *Kamerstukken II 2020/21, 35552 (R 2148), nr. 8, p. 1-2*. Inmiddels rijkswet: Stb. 2021, 351.

Registraties
Op grond van de Paspoortwet bestaan op centraal niveau drie registraties: het basisregister reisdocumenten (voor de biografische aanvraaggegevens), de centrale voorziening (voor de biometrische gegevens, zijnde de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken van de aanvrager) en het register paspoortsignaleringen[11](hierna: RPS). Op deze registraties wordt in de volgende paragraaf uitgebreider ingegaan. De gegevens over de NIK worden thans in deze registraties opgenomen. Deze praktijk wordt voortgezet. De grondslag voor die registraties blijft de Paspoortwet en de gegevens over de NIK blijven onderdeel van die registraties.
Het voorgaande betekent dat de verantwoordlijkheden, verplichtingen en bevoegdheden van de Minister van BZK met betrekking tot de centrale registraties (waar ook de NIK-gegevens zijn opgenomen) geregeld blijven in de Paspoortwet. Om de bestaande situatie met betrekking tot die registraties voort te zetten, zijn wel enkele aanpassingen nodig in de Paspoortwet. Daarbij gaat het om juridisch-technische aanpassingen omdat de NIK uit de Paspoortwet wordt gehaald, maar bepaalde bepalingen over de registraties wel van toepassing moeten blijven hebben op de NIK. Denk aan wijzigingen in de beschrijving van de te registreren gegevens, de doelen waarvoor gegevens worden geregistreerd en verstrekt, de uitzondering op het verbod om biometrische gegevens te verwerken van artikel 4f, tweede lid, van de Paspoortwet, de autoriteiten aan wie gegevens (kunnen) worden verstrekt en de bewaartermijn van de vingerafdrukken. Op al deze punten wijzigt er dus inhoudelijk niets ten opzichte van de huidige situatie waarin de regelgeving over de NIK in de Paspoortwet is ondergebracht. Waar nodig zijn expliciete verwijzingen naar de NIK of de Wet op de Nederlandse identiteitskaart opgenomen om die bestaande situatie met betrekking tot de registraties te laten voortbestaan bij regeling van de NIK in een afzonderlijke wet.

In het parallelle wetsvoorstel zullen wat betreft deze centrale registraties bepaalde onderdelen uit de Paspoortwet worden overgenomen (en in formulering toegeschreven op de NIK). Het gaat dan om de onderdelen van de artikelen over registraties die verantwoordelijkheden beleggen, verplichtingen opleggen of bevoegdheden toekennen aan de tot uitgifte van reisdocumenten bevoegde autoriteiten. Die autoriteiten ontlenen hun bevoegdheden straks immers aan bepalingen in het parallelle wetsvoorstel en niet meer aan de Paspoortwet en aldus is het parallelle wetsvoorstel de aangewezen plek om de verantwoordelijkheden en verplichtingen van die autoriteiten vast te leggen of aan hen bevoegdheden toe te kennen. Ook zal in het parallelle wetsvoorstel (en dus niet in de Paspoortwet) worden bepaald welke gegevens omtrent de NIK in de registraties geregistreerd worden.

Meer specifiek voor het RPS geldt dat, wat betreft de weigeringsgronden die (kunnen) leiden tot registratie in het RPS, in de Paspoortwet de verplichtingen geregeld blijven die bij de Minister van BZK liggen vanaf het moment van registratie van gegevens in het RPS (bv. verplichtingen tot verwijdering uit het RPS). Deze verplichtingen zullen op grond van de Paspoortwet ook gaan gelden met betrekking tot registraties in het RPS op grond van het parallelle wetsvoorstel naar aanleiding van verzoeken tot weigering van de NIK (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel F). De verzoeken tot weigering zullen op grond van het parallelle wetsvoorstel worden beoordeeld door de Minister van BZK en ook zal de Minister van BZK de gegevens van de betrokken persoon in het RPS registreren. De te beoordelen voorwaarden voor een weigering en de te registreren gegevens zijn namelijk ook geregeld in het parallelle wetsvoorstel.
Naast de weigeringsgronden zijn er nog andere gronden voor registratie in het RPS, namelijk registraties in verband met het van rechtswege vervallen van een NIK op bepaalde gronden (artikel 47, tweede lid) en registraties in verband met het ontbreken van een verklaring van toestemming bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar (artikel 49, derde lid). Per artikel is bekeken wat de beste verdeling is van bevoegdheden op grond van de Paspoortwet of op grond van de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

[11] Het begrip "register paspoortsignaleringen" wordt in de paspoortuitvoeringsregelingen gedefinieerd als het register, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet. Zie bv. artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

Naast de genoemde centrale registraties bestaan er lokale zogenaamde reisdocumentenadministraties die elke tot uitreiking bevoegde autoriteit moet voeren op grond van de Paspoortwet. Wat betreft deze lokale reisdocumentenadministraties is ervoor gekozen om de tot uitreiking van de NIK bevoegde autoriteiten een afzonderlijke lokale Nederlandse-identiteitskaartenadministraties te laten voeren. Dat is in lijn met het hiervoor beschreven uitgangspunt om bepalingen over registraties die verantwoordelijkheden beleggen, verplichtingen opleggen of bevoegdheden toekennen aan de tot uitgifte van de NIK bevoegde autoriteiten te regelen in het parallelle wetsvoorstel. De Minister van BZK heeft geen rol ten aanzien van deze lokale administraties. Verstrekkingen uit de lokale reisdocumentenadministraties en straks de Nederlandse-identiteitskaartenadministraties kunnen wel geschieden ter uitvoering van beide wetten.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de achtergrond van de hiervoor beschreven keuzes.

2.2 Het belang van registraties en gegevensuitwisseling

Met het nieuwe basisregister reisdocumenten dat per 1 januari 2021 is ingevoerd,[12] is een register ontstaan waarin de volledige levensloop van alle reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten is vastgelegd, dat voortdurend wordt geactualiseerd en op ieder moment, waar ook ter wereld kan worden geraadpleegd door de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet. Dat is noodzakelijk voor een goed werkend, betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en NIK's en van belang voor het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en NIK's.[13] Voor de NIK komt daarbij dat het basisregister ook een rol speelt in het kader van het stelsel van elektronische dienstverlening, omdat de NIK een drager is van het publiek identificatiemiddel. Naast het basisregister reisdocumenten zijn ook andere registraties relevant in verband met het in ontvangst nemen van aanvragen en het uitreiken, verstrekken, weigeren, wijzigen, vervallen verklaren, inhouden, dan wel definitief aan het verkeer onttrekken van reisdocumenten en NIK's, namelijk de centrale voorziening , het RPS en de lokale reisdocumentenadministraties.

In het aanvraag- en uitgifteproces kunnen de bevoegde autoriteiten zowel beschikken over gegevens over reisdocumenten van de aanvrager als over gegevens over (vervangende) NIK's van de aanvrager, ongeacht welk nieuw document op dat moment wordt aangevraagd. Deze gegevens kunnen komen uit de genoemde registraties of uit de door de aanvrager bij de aanvraag overgelegde documenten. Het beschikken over deze gegevens is, zoals hiervoor gezegd, noodzakelijk voor een goed werkend, betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces en van belang voor het voorkomen en bestrijden van fraude en misbruik. Meer concreet hangt dit samen met:
1. het eigendomsrecht van de staat van de documenten en daarmee het belang dat documenten die niet meer geldig zijn, worden ingeleverd;
2. het belang om, behoudens uitzonderingen, te voorkomen dat iemand over twee of meer documenten bezit die hij niet gelijktijdig in bezit mag hebben (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen P, Q en X);
3. identiteitsvaststelling en vaststelling van het Nederlanderschap bij de aanvraag van een nieuw document (artikel 28 Paspoortwet en bijvoorbeeld artikel 2.1 over en 2.16 van het Paspoortbesluit);
4. de noodzaak om bepaalde documenten in te kunnen houden. De in dit kader relevante gronden voor inhouding van een reisdocument zijn de volgende:

> 1°. de tot inhouding bevoegde autoriteit heeft van de Minister van BZK een mededeling ontvangen dat de houder is vermeld in het RPS (artikel 53 van de Paspoortwet). Opname in het RPS geschiedt bv. vanwege een gegrond vermoeden dat iemand zich aan een de tenuitvoerlegging van een zware straf of de invordering van bepaalde geldschulden zal onttrekken (art. 25 van de Paspoortwet in samenhang met de artikelen 18 respectievelijk

[12] Stb. 2020, 104 en Stb. 2020, 484 (inwerkingtreding).
[13] Zie voor meer informatie *Kamerstukken II, 2018/19, 35047 (R2108) nr. 3, onder andere p. 15 en 16.*

22) of vanwege het gegronde vermoeden dat iemand handelingen heeft verricht of zal verrichten met of met betrekking tot reisdocumenten die het vertrouwen in reisdocumenten hebben geschaad of zullen schaden dan wel opzettelijk een ander in de gelegenheid heeft gesteld of zal stellen om zulke handelingen te verrichten met of met betrekking tot een aan de betrokken persoon verstrekt reisdocument (art. 25 Paspoortwet in samenhang met art. 24);
2°. de gronden in artikel 54, eerste lid, van de Paspoortwet, zoals het van rechtswege vervallen van het document (bv. na het verstrijken geldigheidsduur of bij een door de houder gedane melding van vermissing of fraude, art. 47 Paspoortwet), ernstige beschadiging of een verouderde gezichtsopname.

Ook als de regelgeving over de NIK in een eigen wet wordt ondergebracht, is en blijft het noodzakelijk om deze bestaande situatie in stand te houden van één register waarin de volledige levensloop van alle reisdocumenten en NIK's is vastgelegd, het basisregister reisdocumenten (en de daarvoor relevante andere centrale registraties: de centrale voorziening en het RPS). Daarbij horen ook de mogelijkheden voor de bevoegde autoriteiten om in het aanvraag- en uitgifteproces te kunnen beschikken over gegevens van reisdocumenten én (vervangende) NIK's van de aanvrager. Daartoe zullen in het kader van de ontvlechting alle relevante centrale registraties straks juridisch op de Paspoortwet gebaseerd blijven en technisch ook dezelfde registraties blijven.

Zoals in paragraaf 2.1 al is aangegeven, is het noodzakelijk om in de Paspoortwet enkele aanpassingen door te voeren om het bestaande systeem van gezamenlijke centrale registraties van zowel reisdocumenten als de NIK voort te kunnen zetten op grond van de bepalingen in die wet. Verder zullen een aantal bepalingen met betrekking tot de centrale registraties die zich richten tot de bevoegde autoriteiten en tot de Minister van BZK wat betreft de (beslissing over) vermelding in het RPS in het parallelle wetsvoorstel worden opgenomen. Zie verder de toelichting bij de artikel I, onderdelen D tot en met H en onderdeel L. Voor de lokale administraties wordt geregeld dat verstrekkingen van gegevens over reisdocumenten en NIK's uit die administraties mogelijk zijn aan zowel de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet als aan autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van het parallelle wetsvoorstel (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel H). Ten slotte is het nodig om expliciet te bepalen dat bij een aanvraag van een reisdocument ook (vervangende) NIK's worden overgelegd (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen O en CC). In het parallelle wetsvoorstel zal het omgekeerde worden geregeld.

De voorgestelde wijzigingen in de Paspoortwet zijn noodzakelijk om de bestaande grondslagen en verplichtingen van het bestaande stelsel te behouden op het moment dat de Nederlandse identiteitskaart niet meer in de Paspoortwet is geregeld.

3. Verhouding tot het Statuut, samenhangende wetsvoorstellen en privacyregelgeving

3.1. Het Statuut

Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut zijn buitenlandse betrekkingen een aangelegenheid van het Koninkrijk. De uitgifte van reisdocumenten van het Koninkrijk zoals het paspoort bevat aspecten van buitenlandse betrekkingen die alle landen van het Koninkrijk raken en regelgeving daarover is daarom opgenomen in een rijkswet, de Paspoortwet (zie onder andere artikel 14 van het Statuut). Op het moment dat de NIK in Nederland werd geïntroduceerd, werd deze beschouwd als reisdocument van het Koninkrijk.[14] De regels rond de uitgifte van de NIK werden daarom opgenomen in de Paspoortwet. Sinds 18 december 2013 is de NIK in de Paspoortwet niet meer aangemerkt als reisdocument van het Koninkrijk, maar als identiteitskaart van het Europees deel van Nederland.[15] De bepalingen over de NIK zijn toen echter niet uit de

[14] *Stb. 1994, 78* (en bijbehorende *Kamerstukken 22973 (R 1456)*.
[15] *Stb. 2014, 10.*

Paspoortwet naar een wet overgeheveld, ondanks het feit dat regeling bij rijkswet niet meer nodig was; aan de uitgifte van een nationale identiteitskaart zitten immers geen aspecten van buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk. Dit voorstel van rijkswet heeft daarom tot doel om voor de NIK alsnog een 'gewone' wet tot stand te brengen.

3.2. Voorstel van wet, houdende regels in verband met de verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart)

Het overbrengen van bepalingen rond de uitgifte van de (vervangende) NIK uit een rijkswet naar een gewone wet vergt twee wetsvoorstellen. Enerzijds een wijziging van de Paspoortwet , volgens de gebruikelijke procedure voor voorstellen van rijkswet, met het doel om de bepalingen rond de uitgifte van de NIK uit die rijkswet te schrappen. Anderzijds het voorstel van wet, houdende regels in verband met de verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart; het parallelle wetsvoorstel). Beide wetgevingstrajecten zullen zoveel mogelijk parallel moeten verlopen en de inwerkingtreding van beide voorstellen zal, indien en nadat zij beide zullen zijn aangenomen en tot (rijks) wet zullen zijn verheven, gelijktijdig zijn.

3.3. Voorstel van rijkswet tot 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

Naast het onderhavige voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet is een ander voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in procedure, dat ziet op 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 (hierna: voorstel van rijkswet centrale voorziening).[16] Er is voor gekozen dat deze rijkswetvoorstellen (centrale voorziening en het onderhavige voorstel van rijkswet) elkaar opvolgen en dat het voorstel van rijkswet centrale voorziening, indien het wordt aangenomen en tot rijkswet wordt verheven, dus in werking zal treden vóór het onderhavige voorstel van rijkswet. Het zou wetstechnisch erg gecompliceerd zijn om rekening te houden met een scenario waarin het onderhavige voorstel van rijkswet en het parallelle wetsvoorstel eerder in werking zouden treden dan het voorstel van rijkswet centrale voorziening. Daarom is in de tekst van het onderhavige voorstel (en deze memorie van toelichting) uitgegaan van de tekst van de Paspoortwet zoals die luidt in het voorstel van rijkswet centrale. Wijzigingen die gedurende de voorbereiding en behandeling van het voorstel van rijkswet centrale voorziening in dat voorstel worden aangebracht, zullen ook worden meegenomen in het onderhavige voorstel. De inhoudelijke en procedurele ontwikkelingen in en rond beide voorstellen zullen nauwlettend op elkaar worden afgestemd.

3.4. Privacyregelgeving

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten betekent in het algemeen een inmenging in grondrechten van burgers en moet in dit voorstel worden beoordeeld in het licht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM), de Grondwet, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) en de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG).[17] In het bijzonder zijn relevant het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8, eerste lid, van het 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.

[16] https://www.internetconsultatie.nl/biometrischegegevenspaspoortwet/b1.

De AVG vormt het leidende juridische kader waaraan de 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.
Dit voorstel van rijkswet introduceert geen nieuwe gegevensverwerkingen en de nieuwe situatie waarin de regelgeving over de NIK wordt ondergebracht in een afzonderlijke wet in plaats van in de Paspoortwet verschilt vanuit de verwerkingen bezien niet wezenlijk van de bestaande praktijk onder de Paspoortwet. Dat betekent dat de verwerkingen zoals die op grond van het voorstel zullen plaatsvinden aan de AVG voldoen. Voor de volledigheid wordt toch kort bij de privacy-aspecten stilgestaan.

Zoals in paragraaf 2.1 al is aangegeven, is ervoor gekozen de registraties die nu op grond van de Paspoortwet op centraal niveau bestaan (het basisregister reisdocumenten, de centrale voorziening en het RPS) voort te zetten op grond van de Paspoortwet, inclusief de registratie van gegevens met betrekking tot de NIK's, die ook nu onderdeel uitmaken van die registraties. In dit voorstel van rijkswet worden in dit licht wijzigingen voorgesteld in de beschrijving van de te registreren gegevens, de doelen waarvoor gegevens worden geregistreerd en verstrekt, het niet van toepassing verklaren van het verbod om biometrische gegevens te verwerken van artikel 4f, tweede lid, van de Paspoortwet, de autoriteiten aan wie gegevens (kunnen) worden verstrekt, de bewaartermijn van de vingerafdrukken en gegevensuitwisselingen in verband met het RPS. Deze wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige situatie geen inhoudelijke wijzigingen, maar enkel juridisch-technische aanpassingen door verwijzingen op te nemen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Ze zijn noodzakelijk om de bestaande situatie omtrent de centrale registraties in stand te houden, ook als de uitgifte van de NIK in een eigen wet zal zijn ondergebracht. Die aanpassingen zijn noodzakelijk opdat de verwerkingen blijven voldoen aan de algemene beginselen van de AVG (artikel 5 van de AVG, met name de rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding en opslagbeperking).

In de memorie van toelichting bij het parallelle wetsvoorstel wordt uitgebreider op de grondrechten, waaronder die op het gebied van privacy, ingegaan, omdat dat een nieuwe wet betreft.

4. Gevolgen van het voorstel van rijkswet

4.1. Algemeen

Aangezien het voorstel van rijkswet uitsluitend tot doel heeft om één onderwerp, de uitgifte van de NIK, uit de Paspoort te halen en in een aparte wet onder te brengen, heeft dit voorstel geringe gevolgen qua regeldruk, verwachte neveneffecten van de regeling, financiën, ICT en bestuurlijke lasten.

4.2. Administratieve lasten en financiële gevolgen voor de burger

De lasten voor burgers, bedrijven en professionals zullen geheel afwezig zijn, aangezien er in het aanvraag- en uitgifteproces van de NIK voor burgers helemaal niets verandert als gevolg van de overheveling van regeling van de uitgifte van de NIK naar een eigen wet.

4.3 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid

De voorgestelde wijzigingen hebben tot gevolg dat in de bestaande (ICT-) systemen en de registraties, waarin nu verwezen wordt naar de Paspoortwet, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart zal moeten worden verwezen. Zo zullen verwijzingen naar de huidige centrale registraties (Basisregister reisdocumenten , de centrale voorziening en het RPS), en de hardware en software, met de introductie van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart worden aangevuld met dan wel vervangen door verwijzingen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Om een voorbeeld te geven: waar nu bij een controle of iemand gesignaleerd staat in het RPS bij een *hit* in veel gevallen wordt verwezen naar het artikel in de Paspoortwet dat ten grondslag ligt aan de signalering, zal in het vervolg ook moeten

worden verwezen naar de grondslag hiervoor in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart als die ook aan de signalering ten grondslag heeft gelegen.

Behalve in de (ICT-) systemen en registraties zullen de verwijzingen naar de Paspoortwet in de verstrekkingenbesluiten en diverse formulieren moeten worden aangepast.

Het onderbrengen van de bepalingen met betrekking tot de (vervangende) NIK in een nieuwe wet zal ook tot gevolg hebben dat de communicatie en online informatievoorziening van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) moeten worden aangepast.

Een van de gevolgen van het overhevelen van bepalingen over de NIK uit de Paspoortwet naar een specifieke wet voor de NIK is verder dat de Minister van Justitie en Veiligheid een verzoek tot weigering van de afgifte van reisdocumenten en een NIK, indien de betrokken persoon een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt), zal moeten baseren op zowel artikel 23b van de Paspoortwet als artikel 18 van dit wetsvoorstel. In beide gevallen gaat de melding naar de Minister van BZK, waardoor het nauwelijks een extra uitvoeringslast oplevert.

5. Toezicht en handhaving

Zoals hierboven is aangegeven, verandert er in de praktijk rond de aanvraag en uitgifte van de NIK niets door de overheveling van de NIK vanuit de Paspoortwet naar een eigen wet. Ook voor het toezicht op de uitvoering van de wet, dat op grond van artikel 58 van de Paspoortwet en een gelijkluidende bepaling in de nieuwe Wet op de NIK berust bij de Minister van BZK, heeft dit voorstel geen gevolgen.

Wat betreft de (handhaving van) misdrijven en overtredingen met betrekking tot NIK's zijn en blijven de artikelen 231, 440 en 447b van het Wetboek van Strafrecht van toepassing. Die artikelen hebben betrekking op bepaalde strafbare handelingen met betrekking tot (onder andere) reisdocumenten en identiteitsbewijzen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. In het parallelle wetsvoorstel wordt voorgesteld de Wet op de identificatieplicht aan te passen door voor de NIK en de vervangende NIK niet langer te verwijzen naar de Paspoortwet, maar naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Daarmee blijft de strafrechtelijke handhaving ongewijzigd ten opzichte van de huidige regeling van de NIK in de Paspoortwet.

In de wetboeken van strafrecht van de landen Aruba[18], Curaçao[19] en Sint Maarten[20] komen dezelfde artikelen ook voor, al wordt daar enkel gesproken over reisdocumenten of reis-en identiteitsdocumenten, zonder verwijzingen naar de Paspoortwet. Die artikelen hoeven dus niet te worden aangepast naar aanleiding van het overhevelen van de regelgeving over de NIK naar een eigen wet.

6. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het streven is om dit voorstel van rijkswet en het parallelle wetsvoorstel in werking te laten treden zo spoedig mogelijk na de inwerkingtredingsdatum van het voorstel van rijkswet centrale voorziening, maar wel pas zodra de benodigde ICT-aanpassingen gereed zijn. Zie verder de toelichting bij artikel V.

Het onderbrengen van de NIK in een aparte wet leidt, zoals gezegd, niet tot veranderingen in het proces van aanvraag- en uitreiking, dus overgangsrecht is niet nodig. De twee wetsvoorstellen zullen, indien en nadat ze zullen zijn vastgesteld, onmiddellijke werking hebben. Aanvragen voor

[18] Artikelen 2:185, 3:33 en 3:44.
[19] Artikelen 236, 460 en 466b.
[20] Artikelen 2:185, 3:33 en 3:44.

een (vervangende) NIK zullen, afhankelijk van de fase van het proces waarin ze zich bevinden, worden behandeld op basis van de dan geldende wetgeving. Het kan dus zo zijn dat een aanvraag wordt gedaan op grond van de Paspoortwet, maar dat de uitreiking van het aangevraagde document geschiedt op basis van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart, als die laatste tussen het moment van aanvraag en uitreiking in werking is getreden.

7. Advies en consultatie

(**PM**)

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Voorgesteld wordt om in artikel 1 een definitie van de Nederlandse identiteitskaart op te nemen. Binnen de Paspoortwet worden daarmee zowel de Nederlandse identiteitskaart als de vervangende Nederlandse identiteitskaart bedoeld. Voor de beschrijving wordt verwezen naar de artikelen 14 en 15 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart, waarin de aanspraken op en geldigheidsduur van beide kaarten worden geregeld. Een aparte definitie voor de vervangende Nederlandse identiteitskaart wordt niet voorgesteld. De reden daarvoor is dat de vervangende NIK zal vervallen, zodra de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt) vervalt (voorzien per 1 maart 2027). Het opnemen van een aparte definitie en vervolgens in alle relevante bepalingen zowel de NIK als de vervangende NIK vermelden, zou veel bepalingen vereisen in III van dit voorstel van rijkswet om per 1 maart 2027 de vervangende NIK weer te laten vervallen. In het kleine aantal bepalingen dat uitsluitend betrekking heeft op de vervangende NIK wordt deze expliciet genoemd, ook onder verwijzing naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

Artikel I, onderdelen B, C, I, J, M, N, R, T, W, Y en AA

Alle bepalingen of onderdelen van bepalingen in de Paspoortwet die uitsluitend betrekking hebben op de NIK en/of de vervangende NIK vervallen, namelijk artikel 2, tweede lid, de tweede zinnen van artikel 3, eerste, tweede en vijfde lid, artikel 7, zesde lid, paragraaf 3A (met daarin de artikelen 16a en 17), de artikelen 26, vierde lid, een zinsdeel in artikel 28, derde lid, 34, zesde lid, 37, tweede lid, 40, vierde lid, en 46a. Door het vervallen van artikel 37, tweede lid (onderdeel T), wordt het derde lid vernummerd tot tweede lid. Om die reden worden de verwijzingen naar artikel 37, derde lid, in de artikelen 38, derde lid (vernummerd), en 48, tweede lid, onderdeel a, worden vervangen door een verwijzing naar artikel 37, tweede lid (onderdelen U en AA).

Artikel I, onderdelen D tot en met H

De voorgestelde aanpassingen in de artikelen 4c, 4d, 4e, 4f en 4g hebben tot doel om de bestaande praktijk van gegevensuitwisseling onder de Paspoortwet in verband met het in ontvangst nemen van aanvragen en het uitreiken, verstrekken, weigeren, wijzigen, vervallen verklaren, inhouden, dan wel definitief aan het verkeer onttrekken van reisdocumenten en NIK’s in stand te houden na ontvlechting van de NIK en de vervangende NIK uit de Paspoortwet (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel).

Voorgesteld wordt ten eerste om bij de doelen van het basisregister reisdocumenten (artikel 4c, tweede lid) en centrale voorziening voor de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken (artikel 4f, derde lid) voortaan ook te verwijzen naar de uitvoering van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (artikel I, onderdelen D en G, tweede lid (wijziging van het derde lid van artikel 4f)).

Ten tweede wordt voorgesteld om aan artikel 4d, eerste lid, (artikel I, onderdeel E) toe te voegen dat in het basisregister reisdocumenten ook de gegevens worden opgenomen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (onder andere geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, nationaliteit, lengte, burgerservicenummer, einde geldigheidsduur, en de status van de identiteitskaart als publiek identificatiemiddel). Dat is niet anders dan de huidige situatie, maar verwijzing naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart is door de ontvlechting noodzakelijk om de bestaande situatie in stand te houden.

Ten derde wordt wat betreft de verstrekkingen voorgesteld om:
1. voor de taken of werkzaamheden voor het in ontvangst nemen van aanvragen en het uitreiken, verstrekken, weigeren, inhouden, dan wel definitief aan het verkeer onttrekken van NIK's, de autoriteiten die belast zijn met deze taken op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart toe te voegen aan het lijstje van taken of werkzaamheden ten behoeve waarvan aan de daarmee belaste organen en instellingen gegevens verstrekt kunnen worden uit het basisregister reisdocumenten (artikel 4e, eerste lid, onderdeel b: artikel I, onderdeel F),
2. voor het uitvoeren van artikel 17 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaarten (registratie in het RPS), de Minister van BZK ("Onze Minister") en Onze Minister die het aangaat, bedoeld in artikel 18 van die wet, toe te voegen aan het lijstje van taken of werkzaamheden ten behoeve waarvan aan de daarmee belaste organen en instellingen gegevens verstrekt kunnen worden uit het basisregister reisdocumenten (artikel 4e, eerste lid, onderdeel k (artikel I, onderdeel F); vgl. artikel 4e, eerste lid, onderdeel b, voor de uitvoering van artikel 25 van de Paspoortwet), en
3. degenen die bij of krachtens de Wet op de Nederlandse identiteitskaart belast zijn met de uitvoering daarvan (voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van de hen toebedeelde taken met betrekking tot identiteitskaarten), toe te voegen aan het lijstje van degene aan wie door de uitgevende instantie die de gezichtsopname en handtekening heeft opgenomen in de centrale voorziening voor de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken (artikel 4g, eerste lid, onderdeel b: artikel I, onderdeel H) de bij de aanvraag van een reisdocument overgelegde gezichtsopname en handtekening kunnen worden verstrekt. Gelet op de verwijzing naar artikel 4g, eerste lid, in artikel 4h, vijfde lid, betekent deze aanvulling ook dat de gegevens uit de reisdocumentenadministratie door de tot uitreiking bevoegde autoriteit verstrekt kunnen worden aan degene die bij of krachtens de Wet op de Nederlandse identiteitskaart belast zijn met de uitvoering van die wet. Daarbij wordt er op gewezen dat in de aanvulling over de taken en werkzaamheden in verband met NIK's in artikel 4e, eerste lid, anders dan met betrekking tot taken of werkzaamheden in verband met reisdocumenten, niet wordt gesproken over het wijzigen of vervallen verklaren van NIK's: de NIK en de vervangende NIk kunnen immers niet worden gewijzigd of vervallen verklaard (art. 46a van de Paspoortwet).

Ten vierde worden nog drie wijzigingen voorgesteld in artikel 4f (artikel I, onderdeel G). In het eerste lid wordt expliciet bepaald dat de centrale voorziening naast de gezichtsopname, de handtekening en de vingerafdrukken van de aanvrager van een reisdocument, ook diezelfde gegevens bevat van de aanvrager van een NIK. Verder wordt voorgesteld om in het, tweede lid te bepalen dat het verbod om biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon te verwerken mede niet van toepassing is indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (en daarop gebaseerde regelgeving). Voor het vijfde lid over de bewaartermijnen ten slotte wordt ook voorgesteld om daarin expliciet ook de NIK en verwijzingen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart op te nemen. De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de bewaartermijnen en aangezien straks ook de vingerafdrukken die worden afgenomen in verband met de aanvraag van een NIK in de centrale voorziening worden opgenomen, moeten de bepalingen over de bewaartermijnen ook expliciet de NIK omvatten.

Al deze wijzigingen leiden niet tot een nieuwe situatie, maar zijn juist bedoeld om de bestaande situatie ook na de ontvlechting van de NIK uit de Paspoortwet in stand te houden.

Artikel I, onderdeel K

Een aangevraagd document kan worden geweigerd, indien de gronden tot weigering die hebben geleid tot opname in het RPS nog bestaan (art. 44, vierde lid, Paspoortwet). Een van de gronden voor weigering is het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon handelingen heeft verricht of zal verrichten met of met betrekking tot reisdocumenten die het vertrouwen in reisdocumenten hebben geschaad of zullen schaden dan wel opzettelijk een ander in de gelegenheid heeft gesteld of zal stellen om zulke handelingen te verrichten met of met betrekking tot een aan de betrokken persoon verstrekt reisdocument (artikel 24, aanhef en onderdeel b). Het is, gelet op het uitgangspunt om beleidsmatig geen veranderingen aan te brengen in de bestaande regels, wenselijk om, nu de Paspoortwet niet meer van toepassing zal zijn op de NIK, in artikel 24 te bepalen dat een reisdocument ook kan worden geweigerd indien het schadelijke handelingen betreft met of met betrekking tot de NIK of de vervangende NIK. Mocht iemand bijvoorbeeld bij de aanvraag van een reisdocument een NIK overleggen (zie hierover ook de voorgestelde aanpassing in artikel 29 (artikel I, onderdeel O)) en het vermoeden bestaat dat schadelijke handelingen als bedoeld in artikel 24, onderdeel b, met of met betrekking tot die identiteitskaart zijn verricht (het geboortejaar is bijvoorbeeld veranderd of het document is gebroken), dan kan de baliemedewerker een verzoek tot weigering van verstrekking van reisdocumenten doen bij de Minister van BZK (art. 25, eerste lid). De Minister van BZK kan de persoon vervolgens op grond van artikel 25, derde lid, vermelden in het RPS. De bevoegde autoriteiten, waaronder de gemeente die het verzoek heeft gedaan, krijgen daarvan een melding (art. 25, vierde lid), waarna, indien de gronden nog bestaan, het aangevraagde reisdocument kan worden geweigerd op grond van artikel 44.
Overigens hoeft noch in dit voorstel van rijkswet, noch in het parallelle wetsvoorstel iets geregeld te worden voor de situatie dat iemand bij de aanvraag van een (vervangende) NIK een reisdocument overlegt waarbij het vermoeden bestaat dat schadelijke handelingen als bedoeld in artikel 24, onderdeel b, met of met betrekking tot dat reisdocument zijn verricht. Op grond van artikel 46a van de Paspoortwet, en dat blijft in stand in de nieuwe Wet op de NIK, kunnen de NIK en de vervangende NIK niet worden geweigerd of vervallen verklaard, met als enige uitzondering weigering van de NIK indien de betrokken persoon een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (artikel 23b). Mocht iemand schadelijke handelingen hebben verricht met of met betrekking tot een reisdocument en mocht dat blijken bij overlegging aan de balie op het moment dat hij een NIK aanvraagt, dan kan dat niet leiden tot vermelding van de persoon in het RPS met het doel om geen NIK te mogen uitreiken.

Artikel I, onderdeel L

Gebleken is dat in artikel 25 van de Paspoortwet enige aanscherping wenselijk is. Voorgesteld wordt om in het tweede lid te preciseren dat de Minister van BZK of de Gouverneur ook in kennis moeten worden gesteld indien de bezwaren vervallen die tegen een persoon bestaan. In de huidige tekst wordt enkel gesproken over kennisgeving van het vervallen van de gronden die, gelet op het eerste lid, niet zien op de weigeringsgrond van artikel 23b van de Paspoortwet (een uitreisverbod als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt). Het is buiten twijfel dat ook het vervallen van een uitreisverbod moet worden gemeld aan de Minister van BZK, zodat ook in dat geval de vermelding in het RPS wordt verwijderd op grond van het vijfde lid.

Verder wordt voorgesteld in het vierde lid toe te voegen dat mededelingen over personen die in het RPS worden vermeld ook moeten worden gedaan aan de autoriteiten die bevoegd zijn een NIK te verstrekken dan wel in te houden op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Verder wordt voorgesteld om bij die mededelingen naast reisdocumenten ook de NIK te noemen bij de documenten die aan bepaalde personen die zijn vermeld in het RPS geweigerd dan wel ingehouden *moeten* worden op grond van in dat geval de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Het is niet nodig om de NIK naast reisdocumenten te noemen als document dat aan die personen *kan* worden geweigerd, omdat voor de NIK maar één weigeringsgrond bestaat (namelijk een verbod als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt, het huidige artikel 23b van de Paspoortwet) en die weigeringsgrond is verplicht.
Ten slotte wordt voorgesteld toe te voegen dat de vermelding in het register ook kan volgen uit de artikelen 33, tweede lid, en 35, tweede lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (het van rechtswege vervallen van een NIK op bepaalde gronden respectievelijk de inleverplicht vanwege het van rechtswege vervallen van de NIK wegens intrekking van de verklaring van toestemming

die nodig is voor aanvragen door of ten behoeve van minderjarigen jonger dan twaalf jaar, vergelijk artikel 49, derde lid, van de Paspoortwet). Deze wijzigingen leiden niet tot een andere situatie dan de huidige, maar door onderbrenging van de NIK in een aparte wet zijn vermelding van de NIK en verwijzingen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart noodzakelijk om de bestaande situatie in stand te houden. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om het vierde lid opnieuw vast te stellen. De laatste volzin van het vierde lid is daarbij overigens ongewijzigd. Deze laatste zin richt zich uitsluitend op de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van reisdocumenten en bevat een verplichting om een administratie bij te houden van de ontvangen meldingen. Dezelfde verplichting zal voor de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van de NIK straks gaan gelden op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

In het vijfde lid ten slotte wordt voorgesteld om toe te voegen dat de vermelding in het RPS ook moet worden verwijderd, indien een kennisgeving op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart wordt ontvangen dat eerdere bezwaren tegen een persoon niet meer bestaan. Ook hier blijft de bestaande situatie in stand. Verder wordt toegevoegd dat ook van een verwijdering uit het register op grond van artikel 36, derde lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (kort gezegd: verwijdering van vermelding in verband met het ontbreken van een verklaring van toestemming bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar, vergelijk artikel 50 van de Paspoortwet) door de Minister van BZK kennis wordt gegeven aan de autoriteiten aan wie hij eerder de mededeling had gedaan dat voor de betreffende persoon een NIK moet worden geweigerd of ingehouden. Ook dit is conform de huidige situatie en is nu geregeld in artikel 50, derde lid, van de Paspoortwet. De laatste volzin van het vijfde lid blijft ongewijzigd en richt zich uitsluitend tot de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van reisdocumenten; zij zijn verplicht om de vermelding in verband met het RPS in hun eigen administratie terstond te verwijderen als zij een kennisgeving van de Minister van BZK hebben ontvangen dat de gronden of bezwaren ten aanzien van een persoon niet meer bestaan. Dezelfde verplichting gaat voor de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van de NIK straks gelden op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaarten.

Artikel I, onderdelen O en CC

In onderdeel O wordt voorgesteld in artikel 29, eerste lid, expliciet " Nederlandse identiteitskaarten" toe te voegen, zodat aan het begin van het aanvraagproces van reisdocumenten net als nu alle relevante documenten ter inzage worden overgelegd. In paragraaf 2.2. van het algemeen deel is uitgelegd waarom dat nodig is.
Het is in de Paspoortwet steeds zo geweest dat de NIK of de vervangende NIK moeten worden overlegd bij de aanvraag van reisdocumenten en vice versa. Het verschijnen aan de balie bij de aanvraag van een nieuw document is bij uitstek de gelegenheid om andere documenten die in het bezit zijn van de houder te controleren in verband met de doelen, genoemd in paragraaf 2.2. van het algemeen deel.

Om de mogelijkheid te behouden om een reisdocument aan de balie in te houden op het moment dat iemand een NIK of een vervangende NIK aanvraagt, is het bij onderbrenging van de NIK in een aparte wet nodig om in artikel 50b van de Paspoortwet te bepalen dat ook de autoriteiten, die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag voor een NIK, bevoegd zijn om reisdocumenten in te houden (onderdeel CC). Daarmee blijft de huidige situatie in stand dat elk van de autoriteiten die bevoegd is tot het in ontvangst nemen van een aanvraag van een reisdocument (waaronder in de Paspoortwet dus ook NIK's vallen), ook bevoegd is tot inhouding van elk type reisdocument, indien daar op grond van de wettelijke bepalingen aanleiding toe bestaat. Daaronder vallen dus ook de reisdocumenten, die door de inhoudende autoriteit zelf niet uitgereikt mogen worden of waarvoor bij de desbetreffende autoriteit zelf geen aanvraag kan worden ingediend.[21]

[21] Zie voor meer achtergrondinformatie hierover Kamerstukken II, 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 98.

Artikel I, onderdelen P, Q en X

Uit artikel 30, eerste en tweede lid, van de Paspoortwet volgt dat iemand zowel houder kan zijn van een NIK als van een reisdocument. Dat is gedaan door in het eerste lid te bepalen dat bij de aanvraag voor een reisdocument een verzoek kan worden gedaan om houder te blijven van een geldig Nederlands reisdocument en in het tweede lid te bepalen dat zo'n verzoek niet nodig is als het aangevraagde document of het document waarvan de aanvrager de houder wenst te blijven, een NIK is. Het principe dat iemand zowel houder kan zijn van een NIK als van een reisdocument blijft overeind. Daarvoor is echter, bij onderbrenging van de NIK in een aparte wet, geen expliciete bepaling als artikel 30, tweede lid, meer nodig. De Paspoortwet zal immers niet meer van toepassing zijn op de uitgifte van de NIK. De mogelijkheid van het eerste lid van artikel 30 om bij de aanvraag voor een reisdocument een verzoek te doen om houder te blijven van een geldig Nederlands reisdocument, heeft dus straks geen betrekking meer op de NIK. Het tweede lid van artikel 30 is daarmee ook overbodig geworden en kan dus vervallen (onderdeel P).

Ook artikel 30, derde lid, kan vervallen (onderdeel P). In dat artikellid is geregeld dat een verzoek om houder te mogen blijven van een geldig Nederlands reisdocument als bedoeld in het eerste lid wordt afgewezen indien 1) zowel het aangevraagde document als het document waarvan de aanvrager houder wenst te blijven, een NIK is, of indien 2) het document waarvan de aanvrager houder wenst te blijven een vervangende NIK is. Dit is zo bepaald om te voorkomen dat iemand beschikt over twee geldige NIK's of een reisdocument of NIK naast een vervangende NIK. Nu de mogelijkheid van het eerste lid van artikel 30 om bij de aanvraag voor een reisdocument een verzoek te doen om houder te blijven van een geldig Nederlands reisdocument, niet meer ziet op de NIK (zie hiervoor), is het derde lid over de afwijzing van zo'n verzoek dus overbodig.

Voor de vervangende NIK moet wel blijven gelden dat deze niet kan worden behouden zodra een reisdocument wordt verstrekt; dat is voortzetting van bestaand beleid. In de Paspoortwet is in dat verband aanpassing van de artikelen 32 en 42 nodig. In onderdeel Q wordt voorgesteld om in artikel 32, eerste lid, van de Paspoortwet te bepalen dat een aanvrager van een reisdocument, naast inlevering van in zijn bezit zijnde reisdocumenten die op zijn naam zijn gesteld overeenkomstig het eerste lid, ook een vervangende NIK moet inleveren bij de uitreiking van het aangevraagde reisdocument, tenzij de aanvrager op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart melding heeft gedaan dat zijn eerder uitgereikte identiteitskaart is vermist of mogelijk voorwerp is van fraude. Levert hij de vervangende NIK niet in, dan zal uitreiking van het reisdocument niet plaatsvinden op grond van artikel 42, derde lid, onderdeel a, waarin voortaan de vervangende NIK ook expliciet zal worden genoemd naast de in te leveren reisdocumenten (onderdeel X).

In de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart zal overigens in lijn met het te vervallen derde lid van artikel 30 van de Paspoortwet worden geregeld dat iemand nooit houder kan zijn van twee (vervangende) NIK's of een NIK naast een vervangende NIK.

Artikel I, onderdeel S

In artikel 35 van de Paspoortwet is geregeld dat aan de minderjarige die in werkelijke militaire dienst is, een reisdocument wordt verstrekt indien en voor zolang de daartoe aangewezen militaire autoriteit verklaart, dat zulks in het belang van de dienst is. Dat reisdocument geldt dan uiterlijk tot het tijdstip waarop de dienst wordt verlaten. Bij de overheveling van de bepalingen over de NIK naar het parallelle wetsvoorstel, kwam de vraag naar de waarde van dit artikel naar voren. Het artikel komt uit de tijd van de actieve dienstplicht en de tijd dat men pas met 21 jaar meerderjarig was. In de huidige tijd is dit artikel niet meer van belang. Op grond van artikel 1a, tweede lid, van de Wet ambtenaren defensie kunnen 17-jarigen als aspirant-militair ambtenaar worden aangesteld. Zij komen in die hoedanigheid de grens niet over. Artikel 35 van de Paspoortwet is dus niet meer nodig, reden waarom wordt voorgesteld het te laten vervallen.

Artikel I, onderdeel U

In onderdeel U worden de leden vier tot en met zeven van artikel 38 vernummerd tot drie tot en met zes. Bij Rijkswet van 8 maart 2001 tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten (Stb. 2001, 132) is artikel 38, derde lid, vervallen, maar zijn per abuis de overige artikelleden niet vernummerd.

Artikel I, onderdelen V en DD

In de artikelen 39 en 51 van de Paspoortwet is een regeling voorzien voor verstrekking van een nooddocument. Een nooddocument kan op grond van artikel 39 worden verstrekt vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak of beschikking ter zake van een vervangende verklaring van toestemming voor handelingsonbekwamen. Vertrekking op grond van artikel 51 kan in het geval dat een reisdocument door de minister van Buitenlandse Zaken of de Gouverneur is ingehouden in verband met een aan de houder verstrekte geldlening of ten behoeve van de houder gemaakte kosten. Beide situaties waarin nooddocumenten verstrekt kunnen worden kunnen zich ook voordoen op grond van de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart, maar de bevoegdheid om in die situaties nooddocumenten te verstrekken hoort thuis in de Paspoortwet. Om die reden wordt voorgesteld om in beide artikelen toe te voegen dat de bedoelde regelingen ook gelden voor de overeenkomstige situaties in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (de artikelen 27, eerste lid, respectievelijk 41 van die wet). Zie verder de toelichting bij de artikelen 26 tot en met 30 en 41 in de memorie van toelichting bij het parallelle wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel Z

De eerste wijziging in onderdeel Z betreft het laten vervallen van het zinsdeel in artikel 47, eerste lid, onderdeel e, dat uitsluitend betrekking heeft op de NIK en de vervangende NIK.
De tweede wijziging betreft artikel 47, eerste lid, onderdeel i, waarin "vervangende Nederlandse identiteitskaart" wordt vervangen door "vervangende Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 15 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart". Artikel 47, eerste lid, gaat over de gronden voor verval van rechtswege, in dit geval de grond dat aan de houder van het reisdocument een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt en dat reisdocument geen vervangende NIK is (de vervangende NIK is immers bedoeld voor personen die een uitreisverbod opgelegd hebben gekregen).

Artikel I, onderdeel BB

De voorgestelde aanpassing in artikel 50, derde lid, betreft een technische correctie. De verwijzing naar "het daarbedoelde register" in samenhang met de verwijzing naar artikel 48, eerste lid, in datzelfde artikellid, is onjuist, omdat in artikel 48, eerste lid, geen register wordt genoemd. Uit artikel 49, derde lid, is af te leiden dat bedoeld is het register in artikel 25, derde lid, het RPS.

Artikel I, onderdeel FF

De bevoegdheid in artikel 57 van de Paspoortwet om reisdocumenten definitief aan het verkeer te onttrekken, is neergelegd bij de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking, weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten. Daarbij er geen sprake is van een koppeling van die ene bevoegdheid aan de andere bevoegdheden met betrekking tot een specifiek reisdocument. Met andere woorden: elk van deze autoriteiten is bevoegd tot het definitief aan het verkeer onttrekken van elk type reisdocument, indien daar op grond van de wettelijke bepalingen aanleiding toe bestaat. Dat geldt dus ook voor reisdocumenten die door de definitief aan het verkeer onttrekkende autoriteit zelf niet verstrekt, geweigerd of vervallen verklaard kunnen worden.[22]

[22] Vergelijk de toelichting bij artikel I, onderdelen I en V (art. 50b van de Paspoortwet) *en Kamerstukken II 1999/2000, 26977 (R1644), nr. 3, p. 26*..

Aangezien dit voorstel van rijkswet niets beoogt te veranderen in de uitvoeringspraktijk rond reisdocumenten en NIK's, wordt voorgesteld om in artikel 57 toe te voegen dat ook de autoriteiten die straks bevoegd zijn om op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart NIK's te verstrekken of te weigeren (vervallen verklaren van NIK's is niet mogelijk, zie artikel 46a van de Paspoortwet), net als nu ook bevoegd zijn om reisdocumenten definitief aan het verkeer te onttrekken. In het parallelle wetsvoorstel wordt hetzelfde, maar dan omgekeerd, voorgesteld.

Artikel I, onderdeel GG

Artikel 66a bevat overgangsrecht in verband met de Wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart, waarin de geldigheid van nationale paspoorten en de NIK voor meerderjarigen werd verlengd van vijf jaar naar 10 jaar. Ingevolge het eerste lid behouden nationale paspoorten, verstrekt voor de datum van inwerkingtreding van de daartoe strekkende wijziging van de Paspoortwet, zijnde 9 maart 2014 (Stb. 2014, 97) de oorspronkelijke geldigheid van vijf jaar. Hetzelfde geldt voor de NIK's.
Ingevolge het tweede lid geldt de wijziging van de status van de NIK en de daaruit voortvloeiende regeling om daarin niet langer vingerafdrukken op te nemen, alleen voor de identiteitskaarten die worden verstrekt vanaf de datum van inwerkingtreding van de daartoe strekkende wijziging van de Paspoortwet, zijnde 20 januari 2014 (Stb. 2014, 11).
Aangezien inmiddels meer dan vijf jaar zijn verstreken sinds 9 maart 2014 respectievelijk 20 januari 2014, heeft het bepaalde in artikel 66a geen functie meer en kan het artikel om die reden vervallen.

Artikel II

Belastingverordeningen van gemeenten en openbare lichamen berusten voor de heffing van rechten voor de NIK en de vervangende NIK nu op artikel 7, tweede lid, en artikel 7, zesde lid, in samenhang met artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet. Artikel II zorgt ervoor dat na de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van rijkswet (waarin artikel 7, zesde lid, vervalt; zie artikel I, onderdeel C) de betreffende verordeningen voor de heffing voor de aanvraag van NIK's en vervangende NIK's berusten op artikel 12, tweede lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Artikel 13 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart en de artikelen I, onderdeel C, en IV zullen gelijktijdig in werking treden. Daarmee wordt voorkomen dat gemeenten en openbare lichamen reeds vastgestelde belastingverordeningen opnieuw zouden moeten vaststellen enkel en alleen vanwege de inwerkingtreding van de twee wetsvoorstellen. Voor de maxima van de te heffen rechten voor de NIK en de vervangende NIK die gelden voor het jaar waarin de wetsvoorstellen in werking zullen treden op grond van het Besluit paspoortgelden, is het de bedoeling dat deze maxima zonder verlaging naar nieuwe regelgeving onder dit wetsvoorstel zullen worden overgeheveld, opdat ook de in de verordeningen vastgelegde rechten in overeenstemming zullen zijn en blijven met de voor dat jaar vastgestelde maxima.

Artikel III

Op grond van artikel 13, tweede lid, van de Twbmt vervalt die wet met ingang van 1 maart 2027. Met ingang van die datum treedt onder andere artikel VIa van de Rijkswet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (Stb. 2017, 53) in werking. Artikel VIa brengt de Paspoortwet dan terug in de staat zoals die luidde voordat de vervangende NIK voor personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd in de Paspoortwet werd opgenomen en is gebaseerd op de tekst van de Paspoortwet zoals die luidde op 10 februari 2017. Wel is daarna nog een samenloopbepaling opgenomen in artikel IV, tweede lid, onderdelen A en B, van de Rijkswet van 17 mei 2017 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de verplichting een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en enkele andere wijzigingen (Stb. 2017, 217). Het onderbrengen van de NIK in een aparte wet leidt ertoe dat in ieder geval artikel VIA van de rijkswet van 10 februari 2017 aangepast moet worden.

(**PM**)

Artikel IV

Voorgesteld wordt om artikel 15, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan te passen, zodat voor de (vervangende) NIK wordt verwezen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart in plaats van de Paspoortwet.

Artikel V

Het is wenselijk dat dit voorstel van rijkswet in werking treedt zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het voorstel van rijkswet centrale voorziening en, om praktische en wetstechnische redenen, in ieder geval vóór een volgende wijziging van de Paspoortwet. Het precieze tijdstip van inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit nader worden bepaald, waarbij mogelijk zal moeten worden afgeweken van de vaste verandermomenten of de minimuminvoeringstermijn van drie maanden voor regelgeving die direct relevant is voor medeoverheden. Voor rijkswetgeving gelden die vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn niet, wat op zich voldoende reden is om ook voor het parallelle wetsvoorstel dat gelijktijdig met het onderhavige voorstel van rijkswet in werking moet treden, niet van deze eisen uit te gaan. Er zijn daarnaast ook andere redenen voor afwijking en die zijn gelegen in de voor inwerkingtreding noodzakelijke ICT-technische aanpassingen; het plannen van invoering van ICT-technische aanpassingen precies op de vaste verandermomenten is in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar en zou leiden tot aanmerkelijke ongewenste publieke nadelen in de zin van kosten en uitvoerbaarheid. Alle artikelen van dit voorstel van rijkswet en het voorstel tot de wet op de NIK zullen gelijktijdig in werking treden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,