Memorie van toelichting[1]

I Algemeen

1. Inleiding

1.1. Doel en aanleiding van het wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is om de regeling van de (uitgifte van de) Nederlandse identiteitskaart (NIK) en de vervangende NIK in een aparte, 'gewone' wet vast te leggen en niet langer in de Paspoortwet, die een rijkswet is. De bijbehorende schrapping van bepalingen over de (uitgifte van de) NIK en de vervangende NIK uit de Paspoortwet wordt geregeld in een parallel traject tot wijziging van de Paspoortwet. Inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving zijn (op één verouderde en één niet meer relevante bepaling na) niet beoogd.

De reden om de regeling van de (uitgifte van de) Nederlandse identiteitskaart 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 zijnde 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 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.*

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).[4]

De meer concrete aanleiding om dit wetsvoorstel 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.[5] 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.[6] Zij refereren daarbij aan het advies van de Raad van Advies van 10 juli 2018.[7] 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.[8] 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.[9]

1.2. Korte inhoud van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel bevat voornamelijk bepalingen uit de Paspoortwet die (mede of uitsluitend) betrekking hebben op de (vervangende) NIK. Hierbij wordt de opbouw van de Paspoortwet gevolgd.

In dit wetsvoorstel wordt onder andere geregeld welke persoonsgegevens op de (vervangende) NIK vermeld dienen te worden. Ook wordt bepaald dat het publiek identificatiemiddel op de NIK wordt geplaatst (dit is nu nog bepaald in het Paspoortbesluit). Verder wordt onder meer geregeld wanneer iemand aanspraak maakt op een (vervangende) NIK, óf en wanneer een NIK geweigerd dient te worden en hoe de registratie van deze weigering van een identiteitskaart behoort te gebeuren. Ook de gehele procedure rond aanvraag, verstrekking, uitreiking en weigering van een (vervangende) NIK wordt geregeld en er worden bepalingen opgenomen over het van rechtswege vervallen van een (vervangende) NIK, inhouding en inlevering. Ten slotte wordt geregeld dat de centrale registraties, zoals vastgelegd in de Paspoortwet, naast de gegevens over reisdocumenten ook de gegevens over de NIK blijven bevatten.

In paragraaf 2 zal op een aantal onderwerpen nader worden ingegaan.

2. Inhoud van het voorstel

2.1 Overnemen uit Paspoortwet waar mogelijk en voor zover nodig

Algemeen
Omdat inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving niet zijn beoogd, is voor de bepalingen in dit wetsvoorstel zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bepalingen zoals die nu luiden onder de Paspoortwet. Dat betekent dat de meeste artikelen een-op-een zijn overgenomen, waarbij uiteraard een begrip als “reisdocument” is vervangen door “Nederlandse identiteitskaart”. Verder komen de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in het wetsvoorstel niet voor; zij spelen immers geen rol speelt bij de uitgifte van de (vervangende) NIK. Aldus is in grote lijnen de systematiek en opzet van de Paspoortwet overgenomen wat betreft de in de wet te regelen onderwerpen, de delegatie van onderwerpen naar het niveau van algemene maatregel van bestuur

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

en/of ministeriële regeling, de autoriteiten waaraan bevoegdheden worden toebedeeld en de mate van beleidsvrijheid die zij daarbij hebben. Onder het wetsvoorstel zal een algemene maatregel van bestuur tot stand worden gebracht (grotendeels[10] in lijn met het Paspoortbesluiten en het Besluit paspoortgelden) en een ministeriële regeling (grotendeels[11] in lijn met de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001).

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) en het register paspoortsignaleringen [12](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 uitmaken van die registraties.
Het voorgaande betekent dat de verantwoordelijkheden, 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. Wat in dit wetsvoorstel zal worden overgenomen uit de Paspoortwet (en in formulering toegeschreven op de NIK) zijn 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 uitgevende bevoegdheden voor de NIK straks immers aan bepalingen in dit wetsvoorstel en niet meer aan de Paspoortwet en aldus is dit wetsvoorstel de aangewezen plek om de verantwoordelijkheden en verplichtingen van die autoriteiten vast te leggen of aan hen bevoegdheden toe te kennen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens in de centrale registraties. Ook zal in dit wetsvoorstel (en dus niet in de Paspoortwet) worden bepaald welke gegevens omtrent de NIK in de registraties geregistreerd worden.

Om de bestaande situatie met betrekking tot die registraties voort te zetten, zijn wel enkele aanpassingen nodig in de Paspoortwet (het voorstel van rijkswet houdende Wijziging van de Paspoortwet in verband met de ontvlechting van de Nederlandse identiteitskaart, hierna: het parallelle voorstel van rijkswet). 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 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.

Meer specifiek voor het RPS geldt dat, wat betreft de weigeringsgronden die (kunnen) leiden tot registratie in het RPS, in dit wetsvoorstel niet alleen de bevoegdheden en verplichtingen worden geregeld van de autoriteiten die bevoegdheden hebben ten aanzien van de NIK op grond van dit wetsvoorstel, maar ook die van de Minister van BZK wat betreft de (beslissing tot) vermelding in het register. De reden daarvoor is dat de beoordeling die de Minister van BZK doet na een verzoek

[10] Mogelijk worden de huidige inhoud van het Paspoortbesluit en het Besluit paspoortgelden samengevoegd in één besluit betreffende de NIK. Ook kan het zijn dat onderwerpen die nu in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 zijn geregeld wat betreft de NIK zullen worden ondergebracht in datzelfde besluit in plaats van in de nieuwe regeling onder dit wetsvoorstel (vgl. de gereserveerde hoofdstukken van het Paspoortbesluit).
[11] Zie vorige voetnoot.
[12] 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.

tot weigering van een NIK geschiedt op grond van de weigeringsgrond in dit wetsvoorstel en niet op grond van een van de weigeringsgronden in de Paspoortwet. Wat over het RPS in de Paspoortwet geregeld blijft (en in het parallelle voorstel van rijkswet inhoudelijk wordt aangepast door verwijzingen naar dit wetsvoorstel) zijn de verplichtingen die bij de Minister van BZK liggen vanaf het moment van registratie van gegevens in het RPS (bv. de verplichtingen tot verwijdering uit het RPS). Zie verder de toelichting bij artikel 17.
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 33, tweede lid) en registraties in verband met het ontbreken van een verklaring van toestemming bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar (artikel 35, tweede 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.

Naast de genoemde centrale registraties bestaan er lokale zogenaamde lokale 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 dit wetsvoorstel. De Minister van BZK heeft geen rol ten aanzien van deze lokale administraties. Verstrekkingen uit de lokale reisdocumentenadministraties en straks uit de Nederlandse-identiteitskaartenadministraties kunnen wel geschieden ter uitvoering van beide wetten.

In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de achtergrond van de hiervoor beschreven keuzes.

Niet terugkerende bepalingen
Sommige artikelen uit de Paspoortwet komen in dit wetsvoorstel niet voor, omdat deze niet van toepassing zijn op de (vervangende) NIK. Het gaat bijvoorbeeld om de artikelen 43, 45, 46 en 46a0, tweede lid, van de Paspoortwet. Artikel 43 bijvoorbeeld regelt een bevoegdheid om reisdocumenten te wijzigen; die bevoegdheid is in de praktijk alleen nog relevant in verband met bijvoorbeeld plaatsing van de dienstpaspoortclausule.[13] De NIK en de vervangende NIK kunnen dus niet gewijzigd worden. Ook de definitie van "wijziging" uit artikel 1 van de Paspoortwet, de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen voor een wijziging in de definitie van "aanvraag" in artikel 1 van de Paspoortwet en "wijziging" in het opschrift van hoofdstuk V komen dus niet in dit wetsvoorstel voor. De reden waarom andere artikelen of artikelleden uit de Paspoortwet niet in dit wetsvoorstel voorkomen, is bij diverse artikelen nader toegelicht in het artikelsgewijze deel (bv. bij artikel 33).

In de toelichting bij artikel 20 wordt ingegaan op het niet terugkeren van de uitzondering op de verschijningsplicht bij aanvragen van een vervangende NIK.

Ten slotte is bij het voorbereiden van dit wetsvoorstel gebleken dat één artikel in de Paspoortwet zodanig is verouderd dat het noch in de Paspoortwet noch in dit wetsvoorstel (langer) nodig is. Het gaat om artikel 35 van de Paspoortwet, waarvoor in het parallelle voorstel van rijkswet wordt voorgesteld het te laten vervallen. In dat artikel 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. Het artikel stamt uit de tijd van de actieve dienstplicht en de tijd waarin 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

[13] Zie artikel 33 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 en artikel 31 van de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen.

ambtenaren defensie kunnen 17-jarigen als aspirant-militair ambtenaar worden aangesteld. Zij komen in die hoedanigheid de grens niet over. Het bepaalde in artikel 35 van de Paspoortwet is dus niet meer nodig, ook niet voor dit wetsvoorstel. Dit overigens nog los van het feit dat minderjarigen vanaf 12 jaar zelf een NIK kunnen aanvragen.

Concordantietabel
In de bijlage bij deze toelichting is een concordantietabel opgenomen. Daarin zijn de artikelen van de Paspoortwet en van het wetsvoorstel op inhoud zoveel mogelijk naast elkaar gezet. De tabel is een hulpmiddel om vergelijkbare bepalingen in de Paspoortwet en in het wetsvoorstel snel terug te kunnen vinden en moet niet gelezen worden als een absolute één op één verwijzing. De tabel is ook nuttig bij raadpleging van de wetsgeschiedenis van de artikelen van dit wetsvoorstel, die grotendeels onder de Paspoortwet tot stand zijn gekomen.

2.2 Het belang van registraties en gegevensuitwisseling

Met het nieuwe basisregister reisdocumenten dat per 1 januari 2021 is ingevoerd,[14] 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.[15] 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 ook de toelichting bij artikel 23);
3. identiteitsvaststelling en vaststelling van het Nederlanderschap bij de aanvraag van een nieuw document (zie ook de artikelen 20 en 21 van dit wetsvoorstel);
4. de noodzaak om bepaalde documenten aan de balie in te kunnen houden. De in dit kader relevante gronden voor inhouding van een NIK zijn de gronden in artikel 54 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. Voor de volledigheid wordt vermeld dat de inhoudingsgrond van artikel 53 van de Paspoortwet (de tot inhouding bevoegde autoriteit heeft van de Minister van BZK een mededeling ontvangen dat de houder is vermeld in het RPS) niet van toepassing is op de NIK en de vervangende NIK. Artikel 53 van de Paspoortwet is alleen van toepassing op reisdocumenten die vervallen kunnen worden verklaard en op grond van artikel 46a

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

van de Paspoortwet, en straks op grond van dit wetsvoorstel (zie de toelichting bij de artikelen 16 en 17), kunnen de NIK en de vervangende NIK niet vervallen worden verklaard.

Nu wordt voorgesteld om de regelgeving over de NIK in een eigen wet onder te brengen, is en blijft het noodzakelijk om de 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 alle relevante centrale registraties straks juridisch op één wet gebaseerd blijven, namelijk de Paspoortwet. 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 in dit wetsvoorstel een aantal bepalingen worden opgenomen 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. Zie verder de toelichting bij de artikelen 5, 6, 7, 16 en 17. 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 dit wetsvoorstel (zie verder de toelichting bij artikel 8). Ten slotte is het nodig om in dit wetsvoorstel expliciet te bepalen dat bij een aanvraag van een (vervangende) NIK ook reisdocumenten worden overgelegd (zie verder de toelichting bij artikel 21). In het parallelle voorstel van rijkswet zal het omgekeerde worden geregeld in artikel 29 van de Paspoortwet.
Al deze voorstellen tot aanpassing zijn noodzakelijk om de bestaande grondslagen en verplichtingen van het bestaande stelsel te behouden op het moment dat de NIK niet meer in de Paspoortwet, maar in een eigen wet zal zijn geregeld.

Gelet op het voorgaande zal dit wetsvoorstel wat betreft de (centrale) registraties dus worden uitgevoerd met dezelfde (technische) voorzieningen als die waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Paspoortwet, net zoals dat op dit moment de praktijk is. De ICT-voorzieningen zullen zodanig worden aangepast dat daarin op de geëigende plaatsen verwijzingen naar de Paspoortwet zullen worden aangevuld met of vervangen door verwijzingen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

2.3 Minderjarigen jonger dan twaalf jaar en onder curatele gestelden

In de Paspoortwet zijn twee paragrafen gewijd aan reisdocumenten van handelingsonbekwamen, namelijk paragraaf 2 van hoofdstuk IV over aanvragen door of ten behoeve van handelingsonbekwamen en paragraaf 2 van hoofdstuk VII over verval van rechtswege. Handelingsonbekwamen onder de Paspoortwet zijn minderjarigen en onder curatele gestelden. In de betreffende artikelen zijn echter met betrekking tot de (vervangende) NIK op dat uitgangspunt twee uitzonderingen gemaakt. Minderjarigen van twaalf jaar en ouder en onder curatele gestelden kunnen zelf een aanvraag doen en hebben, anders dan bij de aanvraag voor reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Paspoortwet, geen verklaring van toestemming nodig van iedere persoon die het gezag uitoefent, een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, een Voogdijraad of een curator, of een vervangende verklaring van de bevoegde rechter. De in de Paspoortwet opgenomen bepalingen over verval van rechtswege van reisdocumenten van handelingsonbekwamen hangen samen met de vereiste toestemming en zijn dus niet relevant voor minderjarigen van twaalf jaar en ouder en onder curatele gestelden voor zover het de NIK betreft. In het onderhavige wetsvoorstel zijn dus uitsluitend de artikelen of artikelleden van de twee genoemde paragrafen uit de Paspoortwet overgenomen die relevant zijn voor (aanvragen van) NIK's door of ten behoeve van minderjarigen die jonger zijn dan twaalf jaar. In de opschriften van de twee corresponderende paragrafen in dit wetsvoorstel is ook tot uitdrukking gebracht dat het uitsluitend gaat om regels rond minderjarigen die jonger zijn dan twaalf jaar. Artikelen of artikelleden die niet zijn overgenomen uit de Paspoortwet omdat ze

uitsluitend betrekking hebben op minderjarigen vanaf twaalf jaar of op onder curatelen gestelden, zijn onder andere artikel 32, derde lid, artikel 35 en artikel 36, vierde en zevende lid.

2.4 Toepassing in Caribisch Nederland

De toepasselijkheid van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland blijkt uit diverse bepalingen in het wetsvoorstel. Zo zijn de NIK en de vervangende NIK alleen identiteitskaarten van het Europese deel van het Koninkrijk (artikel 2, eerste lid). De drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben hun eigen wetgeving voor hun eigen identiteitskaart (Wet identiteitskaarten BES). De gezaghebbers van de openbare lichamen blijven echter, net als onder de Paspoortwet, wel bevoegd om aanvragen voor een NIK of een vervangende NIK in behandeling te nemen voor personen die in hun bevolkingsadministratie zijn opgenomen en als niet-ingezetene staan ingeschreven in de basisregistratie personen (artikel 18, aanhef en onderdeel b, in samenhang met artikel 14, eerste lid), en bevoegd tot alle andere met de aanvraag samenhangende handelingen (verstrekking, uitreiking, weigering en inhouding; artikelen 28, 30, 31 en 38). Ook de verantwoordelijkheden van de gezaghebbers wat betreft de registraties in de Paspoortwet worden voor de NIK voortgezet in dit wetsvoorstel (artikelen 5 tot en met 8).

3. Verhouding tot het Statuut en samenhangende wetsvoorstellen

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.[16] De regels rond de uitgifte van de NIK werden daarom opgenomen in de Paspoortwet. Sinds 18 december 2013 is de NIK in de Paspoortwet echter niet meer aangemerkt als reisdocument van het Koninkrijk, maar als identiteitskaart van het Europees deel van Nederland.[17] De bepalingen over de NIK zijn toen echter niet uit de 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 wetsvoorstel heeft daarom tot doel om voor de NIK alsnog een ‘gewone’ wet tot stand te brengen.

3.2. Voorstel van rijkswet, houdende wijziging van de Paspoortwet in verband met ontvlechting van 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 het onderhavige wetsvoorstel voor een nieuwe wet die regels stelt rond de uitgifte van de (vervangende) NIK. Anderzijds een wijziging van de Paspoortwet (het parallelle voorstel van rijkswet), 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. 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

---

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

Naast het parallelle voorstel van rijkswet 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).[18] Er is voor gekozen dat deze voorstellen (centrale voorziening en het onderhavige wetsvoorstel samen met het parallelle 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 wetsvoorstel en het parallelle voorstel van rijkswet (indien die worden aangenomen en tot (rijks)wet worden verheven). Het zou wetstechnisch erg gecompliceerd zijn om rekening te houden met een scenario waarin het onderhavige wetsvoorstel en het parallelle voorstel van rijkswet eerder in werking zouden treden dan het voorstel van rijkswet centrale voorziening. Daarom is de tekst van het onderhavige wetsvoorstel (en deze memorie van toelichting) gebaseerd op de tekst van de Paspoortwet zoals die luidt in het voorstel van rijkswet centrale voorziening. 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 alle drie de voorstellen zullen nauwlettend op elkaar worden afgestemd.

4. Grondrechten

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met verschillende grondrechten van de burger op het gebied van privacy. Vervolgens wordt in het licht van dit wetsvoorstel aandacht besteed aan het recht op gelijke behandeling, het recht van eenieder om het land te verlaten en het discriminatieverbod. Als gevolg van dit wetsvoorstel vinden weliswaar geen nieuwe gegevensverwerkingen plaats en zijn er ook overigens geen wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie onder de Paspoortwet, maar voor de volledigheid en omdat het een nieuwe wet betreft, wordt toch op deze grondrechten ingegaan.

4.1. Privacyregelgeving

4.1.1. Omvang

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag en uitgifte van identiteitskaarten op grond van dit wetsvoorstel betekent in het algemeen een inmenging in grondrechten van burgers en moet daarom in dit wetsvoorstel 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).[19] 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.
Artikel 8, tweede lid, van het EVRM bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Grondwet stelt de wet regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

[18] https://www.internetconsultatie.nl/biometrischegegevenspaspoortwet/b1.
[19] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming).

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

De AVG en de gegevensbeschermingswetgeving van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen het juridisch kader waaraan de verwerking van persoonsgegevens zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel dient te voldoen. De AVG is ook van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag en uitreiking van een NIK in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De burgemeester van Haarlemmermeer is bevoegd om aanvragen in die landen in behandeling te nemen en de NIK's te verstrekken.[20] Dit betreft een verwerkingsverantwoordelijke in de Unie in de zin van artikel 3, eerste lid, van de AVG.. In het navolgende wordt achtereenvolgens ingegaan op de verwerking van persoonsgegevens in het licht van de AVG-beginselen en op het gegevensbeschermingsrecht in de openbare lichamen.

4.1.2. Algemene beginselen voor gegevensverwerking volgens de AVG

Uit artikel 5, eerste lid, onderdelen a tot en met f, van de AVG volgt dat persoonsgegevens:
a) moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is ("rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie"),
b) moeten worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden ("doelbinding"),
c) toereikend moeten zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ("minimale gegevensverwerking"),
d) juist moeten zijn en zo nodig worden geactualiseerd dan wel gewist of gerectificeerd als zij niet (meer) juist zijn ("juistheid"),
e) moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren zijn dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is ("opslagbeperking"), en
f) door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier moeten worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging ("integriteit en vertrouwelijkheid").
De verwerkingsverantwoordelijke is blijkens artikel 5, tweede lid, van AVG verantwoordelijk voor de naleving van deze verplichtingen en moet de naleving daarvan kunnen aantonen ("verantwoordingsplicht").

Specifiek voor het vereiste van rechtmatigheid (artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de AVG) geldt dat de verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig is, indien en voor zover aan ten minste een van de voorwaarden in artikel 6, eerste lid, van de AVG is voldaan. Van die voorwaarden is in het kader van dit wetsvoorstel met name de voorwaarde van artikel 6, eerste lid, onder e, van belang: de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Van essentieel belang bij deze voorwaarden is dat

[20] Artikelen 3.2, tweede lid en 4.2, tweede lid, van het Paspoortbesluit. De aanvragen voor de NIK kunnen in de landen worden gedaan 'bij de burgemeester van Haarlemmermeer' op een vestiging van de Vertegenwoordiging van de Nederlandse regering bij de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

de verwerking noodzakelijk moet zijn voor de betreffende taken of verplichtingen. Om die noodzakelijkheid te toetsen, moet worden gekeken naar de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij de vraag naar de proportionaliteit gaat het erom of de beperking van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene door de verwerking van de hem betreffende gegevens effectief is om het doel te bereiken en niet onevenredig is met het doel van de verwerking. Bij de vraag naar subsidiariteit gaat het erom of het doel dat wordt beoogd, niet ook op een andere, even effectieve, maar minder ingrijpende wijze zou kunnen worden bereikt. De voorwaarden voor een rechtmatige verwerking moeten op grond van artikel 6, derde lid, van de AVG worden vastgesteld bij Unierecht of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is. Het doel van de verwerking wordt in die rechtsgrond vastgesteld.

Ten slotte is voor het beoordelen van de rechtmatigheid artikel 9, eerste lid, van de AVG van belang, op grond waarvan de verwerking van (onder andere) biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon verboden is. Dat verbod is niet van toepassing indien de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG).

4.1.3. Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel introduceert geen nieuwe gegevensverwerking 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 verwerking bezien niet wezenlijk van de bestaande praktijk onder de Paspoortwet. Dat betekent dat de verwerking zoals die op grond van het voorstel zal plaatsvinden aan de AVG voldoet, zoals nu reeds het geval is. Ook betekent dit dat de wetsgeschiedenis van de Paspoortwet waar het privacy-aspecten en rechtmatigheid van de verwerking betreft ook relevant blijft voor dit wetsvoorstel. Daarom wordt in het algemeen voor meer achtergrond over privacy-aspecten verwezen naar de memories van toelichting bij eerdere voorstellen van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet.[21]

Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie

In het wetsvoorstel zijn de verantwoordelijkheden voor de verwerking van persoonsgegevens, net als nu onder de Paspoortwet, neergelegd bij diverse autoriteiten. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor de verwerking van gegevens in het kader van het proces van aanvraag, verstrekking en uitreiking van de (vervangende) NIK's bij de daarvoor bevoegde autoriteiten (artikelen 18, 28 en 30 van het wetsvoorstel). De verantwoordelijkheid voor gegevensverwerkingen in verband met het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op de NIK (artikel 4 van het wetsvoorstel) ligt bij de Minister van BZK.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot de centrale registraties wat betreft gegevens over de NIK liggen bij de Minister van BZK op grond van de Paspoortwet en bij de tot uitreiking van de NIK bevoegde autoriteiten op grond van dit wetsvoorstel. In paragraaf 2.2. is daar uitgebreid aandacht aan besteed. Zo is bijvoorbeeld de Minister van BZK op grond van de Paspoortwet verantwoordelijk voor de gegevensverwerking in het basisregister reisdocumenten[22] en voor het beheer en de beveiliging van de centrale voorziening. [23] Ook is de Minister van BZK verantwoordelijk voor de gegevensverwerking die plaatsvindt ten behoeve van de vervaardiging van de Nederlandse identiteitskaart (de fase waarin het reisdocument door de leverancier wordt vervaardigd).[24] De tot uitreiking van de NIK bevoegde autoriteiten zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens in de centrale voorziening (waaronder

[21] Kamerstukken II 2019/20, 35552 (R2148), nr. 3, p. 11, Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 29-37 en wetsvoorstel biometrie,
[22] Artikel 4c van de Paspoortwet.
[23] Artikel 4f, zesde lid, van de Paspoortwet.
[24] Artikel 6, derde lid.

gegevens over de gezichtsopname, handtekening en (tijdelijke) vingerafdruk) ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van de NIK en voor de verstrekking van de gezichtsopname en handtekening, voor zover dit gegevens betreft van een aanvraag die bij die bevoegde autoriteit is ingediend.[25] Dat de verwerkingsverantwoordelijkheid wordt belegd bij de uitgevende instanties is in overeenstemming met artikel 11, tweede lid, van de EU-verordening over identiteitskaarten.[26]

Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat bij de verwerking van persoonsgegevens op grond van dit wetsvoorstel sprake is van vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen, zijnde de voorwaarden voor verwerking van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. Ook blijkt daaruit dat deze rechtsgronden in lidstatelijk recht en EU-recht zijn vastgesteld die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing zijn (artikel 6, derde lid, onder b, AVG en artikel 9, derde lid, van de AVG).

Op de noodzaak van deze verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de verstrekking van de NIK is in algemene zin al ingegaan bij eerdere wetsvoorstellen tot wijziging van de Paspoortwet, bijvoorbeeld bij de introductie van het publieke middel op de NIK[27] en het voorstel van rijkswet centrale voorziening (specifiek over de gezichtsopname, handtekening en (tijdelijke) vingerafdrukken). De proportionaliteit en de subsidiariteit van deze gegevensverwerking is in achtereenvolgende regelgeving betreffende de uitgifte van reisdocumenten onder de Paspoortwet bevestigd. De omstandigheid dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om de gegevensverwerking rond de uitgifte van de NIK in een andere wet dan de Paspoortwet onder te brengen, maakt het niet anders.

Samengevat komt het erop neer dat de verwerkingen ingevolge dit wetsvoorstel plaatsvinden in het kader van de verstrekking van NIK's, het gebruik van het publiek middel op die documenten en, via het registreren in de centrale registraties op grond van de Paspoortwet, het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en NIK's en overige bij algemene maatregel van rijksbestuur op grond van de Paspoortwet aangewezen doelen. Het gaat bij de NIK, net als bij reisdocumenten, om primaire voorzieningen van de staat aan zijn burgers die zich moeten kunnen identificeren en ook langs elektronische weg diensten moeten kunnen verkrijgen van de overheid. Het document en de achterliggende administratie zijn echter, meer dan vroeger, ook een belangrijke bron om op terug te vallen bij de verificatie van de identiteit van de persoon in het maatschappelijk verkeer en tevens een middel voor de toegang tot maatschappelijke en financiële dienstverlening. Er zijn derhalve veel belanghebbenden bij een betrouwbare identiteitsvaststelling, niet in de laatste plaats ook de burger zelf. De gevolgen van identiteitsfraude en identiteitsdiefstal kunnen voor een persoon zeer ingrijpend zijn. Er is derhalve sprake van een «pressing social need» als bedoeld in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, die de beperking van de persoonlijke levenssfeer als gevolg van de verwerking van gegevens betreffende de aanvragers van NIK's rechtvaardigt.

Met betrekking tot de in dit wetsvoorstel opgenomen gegevensverwerkingen voor zover deze verband houden met het publiek identificatiemiddel op de NIK, kan worden opgemerkt dat deze gegevensverwerkingen direct voortvloeien uit de bepalingen die in het wetsvoorstel digitale overheid (hierna: Wdo)[28] zijn opgenomen over de invoering van publieke identificatiemiddelen op

---

[25] Artikel 6, derde lid.

[26] Artikel 11, tweede lid, van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188): "Voor de toepassing van deze verordening worden de voor de afgifte van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten verantwoordelijke autoriteiten beschouwd als de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4, lid 7, van Verordening (EU) 2016/679 en zijn zij verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens."

[27] *Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 29-37.*

[28] *Kamerstukken 34972 en Kamerstukken 35868, bijvoorbeeld Kamerstukken II 2017/18, 34972, nr. 3, p. 19, 42, 46, 47 en 64*.

fysieke documenten. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is uitvoerig ingegaan op de privacyaspecten van de elektronische dienstverlening, waaronder de proportionaliteit en de subsidiariteit van de gegevensverwerking.[29]

Wat betreft de verwerking van gegevens over de gezichtsopname en vingerafdrukken is de verwerking voorts noodzakelijk op grond van de EU-verordening over identiteitskaarten,[30] die de verplichting bevat om identiteitskaarten te voorzien van een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet en dat een gezichtsopname en twee vingerafdrukbeelden van de houder van de kaart bevat, in een digitaal formaat.

Aangezien in het wetsvoorstel en in de Paspoortwet (en onderliggende regelgeving) duidelijk is vastgelegd over wie gegevens worden verwerkt, welke gegevens worden verzameld en geregistreerd, aan wie gegevens kunnen worden verstrekt en wie voor de gegevensverwerking verantwoordelijk is, is aan de vereisten van behoorlijkheid en transparantie voldaan.
Ook de keuze om de regelgeving rond de centrale registraties, waarin ook gegevens over de NIK zijn en moeten blijven worden opgenomen, in de Paspoortwet te houden, draagt bij aan een transparant systeem.

Het is aan de bevoegde autoriteiten en verantwoordelijken voor de gegevensverwerking om de wet in acht te nemen en de gegevens zorgvuldig te verwerken.. Door de verwerkingsverantwoordelijkheid ten aanzien van de gegevensverwerking vast te leggen (zie hiervoor paragrafen 2.1 en 2.2 van het algemeen deel), is voor de burger kenbaar tot wie hij zich kan wenden indien hij inzage, correctie of wissing van zijn gegevens wenst.

Doelbinding
Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verwerkt. Het wetsvoorstel geeft invulling aan dit beginsel door in de wetstekst voor de lokale Nederlandse-identiteitskaartenadministraties uitdrukkelijk de doelen te benoemen waarvoor gegevens worden verwerkt. De doelen voor de verwerking van gegevens in de centrale registraties zijn en blijven geregeld in de Paspoortwet. In het parallelle voorstel van rijkswet worden aanpassingen voorgesteld om de bestaande verwerkingen van gegevens over de NIK in de centrale registraties voort te laten bestaan vanaf het moment dat de (uitgifte van de) NIK met dit wetsvoorstel in een eigen wet wordt ondergebracht. Op de gerechtvaardigde doeleinden van de verwerking is hiervoor al ingegaan.

Minimale gegevensverwerking
Zoals reeds vermeld is de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens in verband met de uitgifte van identiteitskaarten gelegen in het in stand houden van een betrouwbaar en frauderesistent stelsel van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten en het faciliteren van een betrouwbare identificatie van betrokkene in het maatschappelijk verkeer. De te verwerken persoonsgegevens zijn ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor voormelde doeleinden. Zo worden er niet méér persoonsgegevens van betrokkene verzameld dan strikt noodzakelijk.
Wat betreft de verstrekking van gegevens uit het basisregister reisdocumenten zijn de zogenaamde hit/no hit raadplegingen van het basisregister[31] het vermelden waard. Deze verstrekkingen geschieden ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en NIK's. Deze hit/no hit raadpleging houdt in dat de verstrekking van gegevens zich beperkt tot de mededeling of een in het register opgenomen NIK, waarvan de verzoeker het documentnummer heeft opgegeven, op grond van de geregistreerde status van het

[29] *Kamerstukken II 2017/18, 34972, nr. 3, p. 23-27.*
[30] Het gaat hier om artikel 3, vijfde lid, van de Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188).
[31] Zie verder *Kamerstukken II, 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 21-22.*

document niet meer in omloop mag zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat meer gegevens betreffende een persoon worden verstrekt dan voor het doel noodzakelijk is. Deze uitwerking van het beginsel van dataminimalisatie uit de Paspoortwet blijft gehandhaafd.

Juistheid
De uitgevende instanties zijn er verantwoordelijk voor dat de gegevens die van een aanvrager bij een aanvraag worden opgenomen en vastgelegd correct en actueel zijn (artikel 5, eerste lid, onder d, van de AVG). De burger kan zich tot de verwerkingsverantwoordelijke wenden indien hij inzage of correctie van gegevens wenst.

Opslagbeperking
De voorwaarde dat persoonsgegevens mogen niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel van de verwerking en dat zij moeten worden vernietigd of gewist als ze niet langer noodzakelijk zijn, komt tot uitdrukking in de voorgeschreven bewaartermijnen voor de opslag van persoonsgegevens.

De bewaartermijnen voor het basisregister reisdocumenten zijn vastgelegd bij of krachtens de Paspoortwet en zijn de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. De bewaartermijnen voor de centrale voorziening zullen krachtens algemene maatregel van (rijks)bestuur worden vastgelegd op grond van de Paspoortwet en dit wetsvoorstel. De regels die op grond van dit wetsvoorstel zullen worden vastgelegd, zullen zich beperken tot de op grond van dit wetsvoorstel tot uitreiking van de NIK bevoegde autoriteiten (die verantwoordelijk zijn voor de verwerking van de gegevens in de centrale voorziening ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van NIK's, alsmede voor de in artikel 9 bedoelde verstrekking van de gegevens, voor zover dit gegevens betreft van een aanvraag die bij die bevoegde autoriteit is ingediend).[32] In dit wetsvoorstel zelf is ten aanzien van diezelfde autoriteiten geregeld dat, kort gezegd, gedurende de periode tussen de aanvraag van een NIK en de uitreiking daarvan (dan wel de registratie van de reden voor het niet uitreiken daarvan), de vingerafdrukken uitsluitend worden verwerkt ten behoeve van de verstrekking en de uitreiking van de NIK. De regels rond het bewaren van gegevens in het RPS volgen uit de verplichtingen om gegevens uit het RPS (of uit de lokale administraties waarin mededelingen die ze van de Minister van BZK hebben ontvangen over personen in het RPS aan wie een NIK moet worden geweigerd of ingehouden) te verwijderen op grond van de artikelen 17, 33, derde lid, en 36, derde lid, van dit wetsvoorstel.

Voor de bewaartermijnen voor de lokale Nederlandse-identiteitskaartenadministraties zal worden aangesloten bij de termijnen die daarvoor op grond van de Paspoortwet worden vastgelegd voor de lokale reisdocumentenadministraties.

Integriteit en vertrouwelijkheid
In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen omtrent de gegevensverwerking in het basisregister reisdocumenten voor zover die geschiedt op grond van dit wetsvoorstel. Deze regels zullen zich richten tot de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van dit wetsvoorstel. Op grond van de Paspoortwet kunnen dergelijke regels ook worden gesteld, waarbij expliciet is bepaald dat daaronder ook regels kunnen vallen over het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van de voorziening alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in die voorziening opgenomen gegevens.[33] Aangezien de Minister van BZK verantwoordelijk is voor het basisregister reisdocumenten op grond van de Paspoortwet, zullen - voor zover nodig en in lijn met de op grond van de Paspoortwet vastgestelde regels - onder dit wetsvoorstel uitsluitend regels worden vastgesteld waaraan de met de uitvoering van dit wetsvoorstel belaste autoriteiten zich zullen moeten houden om de integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevensverstrekking aan het

[32] Artikel 6, derde lid, van dit wetsvoorstel.
[33] Artikel 4f, achtste lid.

basisregister te waarborgen. Gedacht kan worden aan bepalingen zoals nu opgenomen in hoofdstukken XI[34] en XII[35] van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

Voor de centrale voorziening is ook een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de gegevensverwerking in de centrale voorziening, waaronder het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van de voorziening alsmede de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in die voorziening opgenomen gegevens. Ook hier weer zullen de op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels zich beperken tot de tot uitreiking bevoegde autoriteiten. Zij zijn op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens in de centrale voorziening ten behoeve van de aanvraag, verstrekking en uitreiking van NIK, alsmede voor de verstrekking van de gegevens uit de centrale voorziening, voor zover dit gegevens betreft van een aanvraag die bij die bevoegde autoriteit is ingediend. Ook deze regels zullen in lijn met de op grond van de Paspoortwet te stellen regels worden opgesteld.

Wat betreft de gegevensverwerkingen in het kader van het RPS is wat betreft de beveiliging onder de Paspoortwet hoofdstuk XII[36] van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 relevant (gebaseerd op artikel 59 van de Paspoortwet). Vergelijkbare regels zullen worden opgesteld op grond van artikel 44 van dit wetsvoorstel.

Voor de lokale Nederlandse-identiteitskaartenadministraties zullen, ook parallel aan de regels die op grond van de Paspoortwet zullen worden opgesteld, regels worden gesteld over de gegevensverwerking in de Nederlandse-identiteitskaartenadministratie, de bewaartermijn, de verwijdering en de vernietiging van de in de identiteitskaartenadministratie opgenomen gegevens.

Verantwoordingsplicht
De uitgevende instanties en de Minister van BZK, die ieder verwerkingsverantwoordelijk zijn voor een bepaald deel van de verwerking van de gegevens (zie voor de verantwoordelijkheidsverdeling in bijvoorbeeld de registraties paragrafen 2.1 en 2.2 van het algemeen deel), dienen in overeenstemming met de wet en de AVG te handelen en zijn verantwoordelijk voor de naleving van alle voorwaarden die de AVG stelt aan de verwerking van persoonsgegevens. Zo nodig zullen zij dat moeten kunnen aantonen.

Rechten van de burger
In hoofdstuk III van de AVG worden de rechten van de burger geregeld in verband met de verwerking van hem betreffende gegevens. De in dat hoofdstuk opgenomen bepalingen vormen een nadere uitwerking van de beginselen in artikel 5, eerste lid, van de AVG. Het gaat onder meer om het recht van de burger op algemene informatie over de gegevensverwerking, waaronder het doel, de soorten gegevens die worden verwerkt en aan wie de gegevens worden verstrekt (artikel 13 en 14 AVG), het recht om te weten welke gegevens over hem worden verwerkt en daar een kopie van te krijgen (artikel 15 AVG) en het recht om de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken hem betreffende gegevens te rectificeren, gegevens te wissen, of de verwerking te beperken (artikel 16 tot en met 18 AVG). De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze rechten, zal worden vastgelegd in uitvoeringsregelgeving op basis van dit wetsvoorstel in lijn met de uitvoeringsregelgeving onder de Paspoortwet.

4.1.3. Gegevensbeschermingsrecht in de openbare lichamen
Het territoriaal toepassingsgebied van de AVG strekt zich niet uit tot de openbare lichamen.[37] De openbare lichamen beschikken over eigen gegevensbeschermingswetgeving: in Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de Wet bescherming persoonsgegevens BES van toepassing.

---

[34] Getiteld “Organisatie en beheer van het aanvraagsysteem reisdocumenten”.
[35] Getiteld “Beveiliging”.
[36] Getiteld “Beveiliging”.
[37] Caribisch Nederland heeft, net als de andere landen van het Koninkrijk, de status van LGO, maar maakt geen deel uit van het grondgebied van de Europese Unie. Het Europese gemeenschapsrecht geldt daar dan ook

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de bestaande verantwoordelijkheden. Voor de gegevensverwerking ten behoeve van NIK's in de openbare lichamen blijven de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk wat betreft de aanvraag, verstrekking en uitreiking van NIK's en de verstrekking van de gezichtsopname en de handtekening aan de in het voorgestelde artikel 7 genoemde organen en instellingen voor zover het gegevens betreft van aanvragen die bij hen zijn ingediend (voorgesteld artikel 6, derde lid, van dit wetsvoorstel). De Minister van BZK is en blijft op grond van de Paspoortwet verantwoordelijk voor het beheer en beveiliging van de basisregistratie reisdocumenten en de centrale voorziening en de gegevensverwerking die daarin plaatsvindt ten behoeve van de vervaardiging van de NIK (zie de voorgestelde aanpassingen in het parallelle voorstel van rijkswet). De te treffen maatregelen voor het beheer en beveiliging op grond van dit wetsvoorstel die zich richten tot de bevoegde autoriteiten, waaronder de gezaghebbers van de openbare lichamen, worden opgesteld in overeenstemming met de AVG en Wet bescherming persoonsgegevens BES. Deze wetgeving zal ook in acht worden genomen bij het opstellen van de lagere regelgeving over gegevensbescherming ter uitvoering van dit wetsvoorstel en aansluiten bij de bestaande lagere regelgeving onder de Paspoortwet.

Aanvragen in de openbare lichamen
Bij een aanvraag voor een NIK in de openbare lichamen worden de gegevens door de uitgevende instantie opgenomen in de centrale registraties zoals het basisregister reisdocumenten en de centrale voorziening. Voor doorgifte van gegevens door de uitgevende instanties in de openbare lichamen aan deze voorzieningen geldt de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Gelet op die wet worden die doorgiftes naar Nederland niet als doorgifte aan derde landen beschouwd.[38]

De uitgevende instanties in de openbare lichamen raadplegen in het kader van een aanvraag het basisregister reisdocumenten en de centrale voorziening voor de gegevens van de voorgaande aanvraag. Omdat de gegevens in dat geval worden verstrekt vanuit het overheidsdatacentrum in Nederland naar de bevoegde autoriteit in de openbare lichamen waar de aanvraag plaatsvindt, gaat het hierbij in de context van de AVG om de doorgifte van persoonsgegevens naar een land of gebied buiten de Europese Unie voor zover het gegevens betreft die zijn opgenomen door de uitgevende instanties in het Europees deel van het Koninkrijk.[39]

De AVG (Hoofdstuk V, in het bijzonder artikel 46 van de AVG) vereist dat een doorgifte vanuit de Europese Unie aan een derde land alleen mag plaatsvinden mits de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen biedt en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken. In de openbare lichamen is aan deze voorwaarden voldaan doordat aldaar passende waarborgen en rechtsmiddelen[40] worden geboden in de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Deze regelgeving is grotendeels ontleend aan de inmiddels ingetrokken Wet bescherming persoonsgegevens en bevat dwingende voorschriften voor de beoogde ontvangers (zoals de bevoegde autoriteiten in de openbare lichamen) van gegevens uit het basisregister reisdocumenten en de centrale voorziening.

---

niet (met uitzondering van deel IV van het VWEU en het LGO-besluit). Ook gelet op artikel 3 van de AVG is de AVG niet van toepassing op de gegevensverwerkingen in de Caribische delen van het Koninkrijk, omdat de verwerkingsverantwoordelijken zich niet in de Unie bevinden.

[38] Voor de verstrekking van de gegevens uit de openbare lichamen geldt op grond van Wet bescherming persoonsgegevens BES dat de verstrekking wordt beschouwd als verstrekking binnen hetzelfde land (Hoofdstuk 7 Wet bescherming persoonsgegevens BES).

[39] Indien het gegevens betreft die onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van de uitgevende instanties van de Caribische delen van het Koninkrijk vallen, is op de verstrekking het regime van de Caribische delen van het Koninkrijk van toepassing.

[40] Het recht van inzage is vastgelegd in artikel 27 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES; het recht op rectificatie en aanvulling in artikel 28 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES; het recht op duidelijke informatie in de artikelen 25 en 26 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Rechtsbescherming is geboden in Hoofdstuk 6, Rechtsbescherming, artikel 37 e.v. van de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

4.2. Het recht op gelijke behandeling (artikel 1 van de Grondwet)

Publiek identificatiemiddel
Artikel 1 van de Grondwet verwoordt het gelijkheidsbeginsel, dat bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld. Dit artikel is voor dit wetsvoorstel van belang in verband met de omvang van de groep Nederlanders die in aanmerking komen voor de verstrekking van een NIK, waarop ook een publiek identificatiemiddel wordt geplaatst. Voor artikel 1 van de Grondwet is het van belang dat degenen die een relatie met de Nederlandse overheid hebben, en om die reden afhankelijk zijn van de dienstverlening van die overheid, gelijkelijk toegang kunnen verkrijgen tot de elektronische dienstverlening van die overheid op verschillende betrouwbaarheidsniveaus. Het is daarbij van belang een zo ruim mogelijke kring van rechthebbenden op de publieke identificatiemiddelen te realiseren, mede gelet op de in sectorspecifieke regelgeving steeds vaker voorziene plicht om in contacten met dienstverleners elektronisch te communiceren. Naast de NIK wordt tevens een vergelijkbaar publiek identificatiemiddel geplaatst op het Nederlandse rijbewijs. Daarnaast kunnen ook EU-burgers toegang krijgen tot elektronische dienstverlening door de Nederlandse overheid met gebruikmaking van elektronische identificatiemiddelen die in het land van herkomst zijn verstrekt, mits deze door de betreffende lidstaat als zodanig in de Europese Unie zijn genotificeerd ten bewijze van het feit dat zij voldoen aan de voorwaarden die op grond van de eIDAS-verordening[41] aan dergelijke middelen worden gesteld. Hiermee wordt al een hoge dekkingsgraad gerealiseerd. Daarnaast is het voornemen om, in aanvulling op de Nederlandse publieke identificatiemiddelen, op grond van de Wdo,[42] tevens te voorzien in het aanwijzen van een of meer private inlogmiddelen.

Met de hiervoor genoemde elektronische identificatiemiddelen is echter op dit moment nog geen sluitende dekkingsgraad voor toegang tot de elektronische dienstverlening door de overheid verzekerd. Op grond van artikel 14 van dit wetsvoorstel, gelijk aan het huidige artikel 16a van de Paspoortwet, kan een NIK alleen worden verstrekt aan Nederlanders die in de basisregistratie personen zijn ingeschreven of die woonachtig zijn buiten het Koninkrijk. Voor deze laatste groep geldt echter dat de NIK, indien zij niet in de basisregistratie personen zijn ingeschreven, niet geactiveerd zal kunnen worden voor gebruik als elektronisch identificatiemiddel. Het streven is erop gericht dat in de toekomst voor alle personen aan wie een burgerservicenummer is toegekend een elektronisch identificatiemiddel op de betrouwbaarheidsniveaus substantieel en hoog beschikbaar komt. Hoewel hiermee voor een bepaalde periode een zekere ongelijkheid ontstaat, is het feit dat een groep personen nog geen toegang heeft tot een publiek identificatiemiddel op een hoger betrouwbaarheidsniveau, geen reden om dit middel te onthouden aan personen die op grond van deze wet wel de beschikking kunnen krijgen over een identiteitsdocument waarmee elektronische identificatie op het niveau substantieel of hoog kan plaatsvinden. Daarnaast is het aan de beleidsverantwoordelijke Minister om in voorkomende, sectorspecifieke, gevallen de digitale weg niet verplicht te stellen, dan wel in gunstige zin te beslissen op verzoeken die met een beroep op de noodzaak van een alternatieve inlogmethode aan de betrokken Minister worden gedaan om een afwijkende regeling ter zake vast te stellen ingevolge artikel 7, derde lid, van de Wdo. Voor meer informatie wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wdo.[43]

Vervangende NIK
Wat betreft het van rechtswege vervallen van een NIK en het verstrekken van een vervangende NIK aan personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt), deed zich de vraag voor hoe dat

[41] 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).
[42] *Kamerstukken 34972 en Kamerstukken 35868.*
[43] *Kamerstukken II 2018/19, 35047 R(2108), nr. 3, p. 37-38.*

samenstel van maatregelen gericht tegen uitreizende jihadisten zich verhoudt tot het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet.[44]
Bij de totstandkoming van de wijziging van de Paspoortwet in verband met de Twbmt[45] was de regering van mening dat met het opleggen van het uitreisverbod, het daarmee samenhangende vervallen van een paspoort of NIK, en het bieden van de mogelijkheid om een vervangende NIK aan te vragen, geen inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod. De maatregelen die getroffen worden om het uitreizen van personen te voorkomen zijn neutraal geformuleerd en maken geen direct onderscheid naar persoonskenmerken, zoals afkomst of geloofsovertuiging. Er wordt dan ook geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming. Indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden kan echter niet op voorhand worden uitgesloten. Indirecte discriminatie kan echter objectief gerechtvaardigd worden. In de memorie van toelichting[46] bij de genoemde wijziging van de Paspoortwet is uitgebreid ingegaan op de vraag of er in dit geval een objectieve rechtvaardiging bestaat voor de voorgestelde maatregelen, voor zover die maatregelen leiden tot indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden. De regering kwam tot de conclusie dat de maatregelen niet discriminatoir van aard zijn.

Nu dit wetsvoorstel inhoudelijk niets wijzigt aan de bestaande maatregelen van het vervallen van de NIK en het mogelijk maken van een vervangende NIK indien een uitreisverbod wordt opgelegd, is de mening van de regering over het discriminatieverbod ongewijzigd ten opzichte van toen.

4. 3 Het recht het land te verlaten (artikel 2, vierde lid, van de Grondwet)

Het recht op een reisdocument vloeit voort uit het grondrecht dat een ieder het recht heeft het land te verlaten (artikel 2, vierde lid, Grondwet). Dit wetsvoorstel wijzigt niets ten opzichte van de bestaande bepalingen in de Paspoortwet wat betreft het recht op het verkrijgen van een Nederlandse identiteitskaart, die in de praktijk binnen de EU en enkele andere landen daarbuiten als reisdocument kan worden gebruikt. De enige beperking die op grond van dit wetsvoorstel, net als nu op grond van de Paspoortwet, kan worden opgelegd, betreft personen aan wie een verbod is opgelegd om het Schengengebied te verlaten als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt. De beperking van de bewegingsvrijheid van betrokkene en daarmee mogelijk ook de beperking voor zijn privéleven, familie- en gezinsleven vloeit reeds geheel voort uit het uitreisverbod, doordat het betrokkene niet is toegestaan om zich buiten het Schengengebied te begeven. Dit wetsvoorstel verbindt, net als de huidige Paspoortwet, aan dit uitreisverbod weliswaar het rechtsgevolg dat de Nederlandse identiteitskaart van betrokkene van rechtswege komt te vervallen, maar dat levert geen zelfstandige verdergaande beperking op van deze grondrechten. Zie voor meer informatie over de rechtvaardiging van deze beperking de memorie van toelichting bij 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.[47]

5. Gevolgen van het wetsvoorstel

5.1. Algemeen

Aangezien het wetsvoorstel 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.

---

[44] En artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM en in het twaalfde protocol bij het EVRM.
[45] 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).
[46] *Kamerstukken II 2015/16, 34 358 (R2065), nr. 3, p. 10-13.*
[47] *Kamerstukken II 2015/16, 34358 (R2065), nr. 3, p. 10.*

5.2. 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.

5.3. Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid

De voorgestelde wijzigingen hebben tot gevolg dat in de bestaande (ICT-) systemen en de centrale 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 Paspoortwet in 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.

De autoriteiten die de NIK uitgeven (bv. de burgemeesters van de gemeenten en de gezaghebbers van de openbare lichamen) zullen naast de reisdocumentenadministratie op grond van artikel 4h van de Paspoortwet ook een Nederlandse-identiteitskaartenadministratie moeten gaan voeren op grond van dit wetsvoorstel. Indien gewenst kunnen zij één systeem gebruiken voor beide administraties, die dan ieder hun eigen, maar inhoudelijk grotendeels gelijkluidende, wettelijke grondslag hebben. Aangezien de reisdocumentenadministraties op grond van artikel 4h van de Paspoortwet naar verwachting pas kort zullen bestaan op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt (indien beide wetsvoorstellen zullen worden aangenomen), is de verwachting dat de autoriteiten bij de opzet daarvan alvast rekening kunnen houden met de nieuwe juridische grondslag voor de registratie van gegevens over de NIK.

Behalve in de (ICT-) systemen en registraties zullen de verwijzingen naar de Paspoortwet in de verstrekkingenbesluiten op grond van de artikelen 4g en 4h van de Paspoortwet en diverse formulieren moeten worden aangepast. De verwachting is dat het aantal besluiten op grond van die artikelen niet heel groot zal zijn, omdat het streven is om het onderhavige wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na het voorstel van rijkswet centrale voorziening, waarin de artikelen 4g en 4h worden geïntroduceerd, in werking te laten treden.

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 Twbmt, zal moeten baseren op zowel artikel 23b van de Paspoortwet als artikel 16 van dit wetsvoorstel. In beide gevallen gaat de melding naar de Minister van BZK, waardoor het nauwelijks een extra uitvoeringslast oplevert.

6. Toezicht en handhaving

6.1 Publiekrechtelijk toezicht

In dit wetsvoorstel worden diverse autoriteiten belast met taken in verband met de uitgifte van NIK's. Zo zijn de burgemeesters en gezaghebbers belast met het in ontvangst nemen van aanvragen voor en uitreiking van NIK's en kunnen zij, evenals de autoriteiten belast met de grensbewaking, de politie, de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, NIK's

inhouden. Aangezien de Minister van BZK verantwoordelijk is voor de uitgifte van NIK's, is het van belang dat vanwege het rijk op adequate wijze toezicht kan worden uitgeoefend op de uitvoering van deze wet door de daarmee belaste autoriteiten. In dit wetsvoorstel is, net als in de Paspoortwet, geregeld dat de minister van BZK wordt belast met het toezicht.

In titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zijn de verplichtingen en de bevoegdheden van toezichthouders geregeld, zoals de verplichting om een legitimatiebewijs te dragen (art. 5:12, eerste lid) en de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (art. 5:16). Ook zijn in die titel verplichtingen geregeld van een ieder ten opzichte van een toezichthouder, zoals de verplichting alle medewerking te verlenen (art. 5:20, eerste lid). In de openbare lichamen is de Awb echter, uitzonderingen daargelaten,[48] niet van toepassing. Daarom is, net als in de Paspoortwet, in dit wetsvoorstel geregeld dat de minister van BZK (en de door hem daartoe aangewezen ambtenaren) bij de uitoefening van zijn toezichthoudende taak, van de autoriteiten belast met de uitvoering van deze wet alle inlichtingen kan verkrijgen, die hij in verband met de uitoefening van zijn taak nodig heeft en inzage kan krijgen in alle bescheiden die verband houden met de uitvoering van deze wet. Het kan hierbij gaan om inlichtingen over zowel individuele gevallen als om inlichtingen die in algemene zin de uitvoering van de wet betreffen.

Op de verwerking van persoonsgegevens door daartoe op grond van deze wet bevoegde autoriteiten in Nederland wordt toezicht gehouden door de Autoriteit persoonsgegevens op grond van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming en de Avg. In de openbare lichamen is dat toezicht belegd bij de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

6.2. Strafrechtelijke handhaving

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 artikel 50 van dit 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.

Voor het Wetboek van Strafrecht BES (artikelen 231, 460 en 466b) geldt hetzelfde als hiervoor is gezegd over het Wetboek van Strafrecht, met dit verschil dat in die artikelen voor de bedoelde documenten wordt verwezen naar de Wet op de identificatieplicht BES. Die wet verwijst niet naar de NIK als bedoeld in de Paspoortwet en hoeft daarom niet te worden aangepast.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het streven is om dit wetsvoorstel n het parallelle voorstel van rijkswet 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 54.

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 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

[48] Zie artikel 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

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.

8. Advies en consultatie

(PM)

II Artikelsgewijs

Artikel 1

De definities uit artikel 1 van de Paspoortwet komen hier terug, voor zover relevant voor dit wetsvoorstel over de (vervangende) NIK. Een verschil met de Paspoortwet zit bijvoorbeeld in de definitie van "vervallen of vervallenverklaring"; omdat de (vervangende) NIK alleen van rechtswege kan vervallen en niet vervallen kan worden verklaard, is de definitie in dit wetsvoorstel beperkt tot "vervallen". Zie daarover verder de toelichting bij de artikelen 16 en 17. Zie over de definities van "aanvraag" en "wijziging" paragraaf 2.1 van het algemene deel.
Verder zijn definities opgenomen voor de begrippen "Nederlandse identiteitskaart" en "vervangende Nederlandse identiteitskaart", met daarin een verwijzing naar de artikelen waarin de aanspraken op en geldigheidsduur van deze twee soorten identiteitskaarten worden vastgelegd.
Ten slotte zijn definities toegevoegd voor de begrippen "basisregister reisdocumenten" en "centrale voorziening". Zie voor de noodzaak van deze begrippen in dit wetsvoorstel de paragrafen 2.1 en 2.2 van het algemeen deel.

Artikel 2

Artikel 2 correspondeert met artikel 2 van de Paspoortwet. Het in dat laatste artikel opgenomen tweede lid, eerste volzin, waarin is bepaald dat identiteitskaarten van het Europese deel van Nederland de NIK en de vervangende NIK zijn, wordt nu opgenomen in het eerste lid.
In het tweede lid is bepaald dat wat bij of krachtens deze wet is bepaald ten aanzien van de NIK van overeenkomstige toepassing op de vervangende NIK, tenzij anders is bepaald. De reden hiervoor is ten eerste de leesbaarheid van de artikelen. Ten tweede is de vervangende NIK op dit moment een document dat vanwege de samenhang met de Twbmt zal vervallen met ingang van 1 maart 2027. Door het begrip "vervangende Nederlandse identiteitskaart" zo min mogelijk te gebruiken, worden de aanpassingen die in dit wetsvoorstel nodig zijn om de vervangende NIK uit de wet te schrappen op het moment dat de Twbmt vervalt, een stuk eenvoudiger. Zie verder de toelichting bij artikel 52.
De in artikel 2, derde lid, van de Paspoortwet geregelde delegatiegrondslag voor vaststelling van de geldigheidsduur en het model en de in artikel 2, vierde lid, van de Paspoortwet geregelde zorgplicht voor de vervaardiging van de (vervangende) NIK zijn geregeld in het derde en vierde lid. Het vijfde lid betreft regeling van het eigendomsrecht van de (vervangende) NIK (vgl. artikel 3, vierde lid, van de Paspoortwet).

Artikel 3

Artikel 3 komt grotendeels overeen met artikel 3 van de Paspoortwet over de op een reisdocument te vermelden persoonsgegevens.
Een wetstechnisch verschil is dat in artikel 3, zesde lid, van de Paspoortwet is bepaald dat in reisdocumenten die aan Nederlanders worden verstrekt, de Nederlandse nationaliteit wordt vermeld. Nu de (vervangende) NIK uitsluitend aan Nederlanders worden verstrekt, is ervoor gekozen de nationaliteit toe te voegen aan de opsomming in het eerste lid. Uiteraard is de zin uit artikel 3, zesde lid, van de Paspoortwet over reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten die aan staatlozen worden verstrekt, in dit wetsvoorstel niet opgenomen.

Een inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige Paspoortwet betreft het schrappen van de woonplaats en het adres in de opsomming in het eerste lid van de persoonsgegevens die op elke identiteitskaart worden vermeld, met de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat daar in bepaalde gevallen van af kan worden gezien. In het Paspoortbesluit is bepaald dat deze gegevens niet op de (vervangende) NIK, worden opgenomen. Om die reden wordt voorgesteld de woonplaats en het adres niet meer te noemen in de opsomming van persoonsgegevens die op elke identiteitskaart worden vermeld.
Het tweede lid komt inhoudelijk overeen met artikel 3, tweede lid, van de Paspoortwet: de (vervangende) NIK is voorzien van de gezichtsopname en de handtekening van de houder (volgens nader bij regeling van de Minister van BZK te stellen regels). De vingerafdrukken worden, net als in de Paspoortwet, enkel opgenomen op de NIK en niet op de vervangende NIK.
Het derde lid bevat een meer technische (geen inhoudelijke) wijziging ten opzichte van de huidige Paspoortwet. Voorgesteld wordt om niet te bepalen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur identiteitskaarten kunnen worden aangewezen die niet worden voorzien van een gezichtsopname en handtekening van de houder. In principe is een NIK of vervangende NIK immers altijd voorzien van een gezichtsopname en handtekening van de houder. Om die reden wordt voorgesteld enkel te bepalen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in bepaalde gevallen kan worden afgezien van het opnemen van de vingerafdrukken of de handtekening indien deze niet van de houder kunnen worden verkregen.
Het vierde lid is net als in de Paspoortwet nodig, omdat in lagere regelgeving zal worden bepaald dat, net als nu, de NIK en de vervangende NIK het burgerservicenummer van de houder vermelden, tenzij aan de houder geen burgerservicenummer is toegekend (artikel 3, zevende lid, van de PUN).
In het vijfde lid is de vermelding van de territoriale geldigheid beperkt tot de vervangende NIK, omdat deze voor de NIK niet relevant is (vgl. artikel 3, vijfde lid, van de Paspoortwet).

Artikel 4

In artikel 4 is bepaald dat op de NIK (en dus niet op de vervangende NIK) het publiek identificatiemiddel wordt geplaatst. Op dit moment is dat bepaald in artikel 1.6 van het Paspoortbesluit (ter uitvoering van artikel 3a, eerste lid, van de Paspoortwet).

Artikel 5

Artikel 5 correspondeert met artikel 4d van de Paspoortwet. In het eerste lid is bepaald welke gegevens met betrekking tot de NIK worden opgenomen in het basisregister reisdocumenten, dat in artikel 1 is gedefinieerd als het register, bedoeld in artikel 4c van de Paspoortwet. Zoals in paragraaf 2.1 al is toegelicht, zullen de gegevens over de NIK opgenomen blijven in het bestaande basisregister reisdocumenten, dat zijn grondslag vindt in de Paspoortwet. De op te nemen gegevens zijn dezelfde als die nu op grond van de Paspoortwet in de basisregistratie reisdocumenten worden opgenomen (waarbij de verwijzing naar artikel 5, tweede lid, onderdeel d, in artikel 4d van de Paspoortwet in artikel 5, eerste lid, onderdeel e, is vervangen door een inhoudelijke beschrijving van de inhoud van dat onderdeel). Omdat de woonplaats en het adres van de houder niet meer worden genoemd in de opsomming van gegevens die op een NIK worden vermeld op grond van artikel 3, maar die gegevens wel in het basisregister vermeld moeten blijven, is naast de verwijzing naar gegevens als bedoeld in artikel 3 in het eerste lid, onderdeel a, van artikel 5, in onderdeel b “woonplaats en adres van de houder” toegevoegd. Deze gegevens worden gebruikt voor de toezending van de brief met daarin de pincode die benodigd is voor de activatie van het publiek identificatiemiddel op de NIK. Ook gebruikt de Minister van Buitenlandse Zaken deze gegevens om documenten aangetekend te versturen.

Ter verduidelijking en ter onderscheiding van artikel 4d in de Paspoortwet is in het eerste, tweede en derde lid bepaald dat het steeds gaat om gegevens met betrekking tot de NIK.
Het tweede lid is gericht tot (onder andere) de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van deze wet en bepaalt dat zij de in het basisregister reisdocumenten op te nemen gegevens verstrekken aan de Minister van BZK.

Op grond van het vierde lid kunnen indien gewenst nadere regels worden gesteld omtrent de gegevensverwerking in het basisregister reisdocumenten op grond van deze wet.

Artikel 6

Artikel 6 is ontleend aan artikel 4f van de Paspoortwet. Een belangrijk deel van artikel 4f van de Paspoortwet (eerste tot en met derde lid en zevende lid) betreft de grondslag voor de centrale voorziening, die in de Paspoortwet blijft staan en in het parallelle voorstel van wet wordt aangepast om daarin ook de gegevens met betrekking tot de NIK op te nemen. Artikel 4f, vierde lid, vijfde lid, tweede volzin, en zesde lid, van de Paspoortwet bevat bepalingen die zich (mede) richten tot de tot uitreiking bevoegde autoriteit. Deze worden in aangepaste vorm en toegeschreven op de NIK opgenomen in artikel 6, eerste tot en met derde lid, van dit wetsvoorstel. De nadere regels die op grond van artikel 4f, achtste lid, van de Paspoortwet worden gesteld over de gegevensverwerking in de centrale voorziening zullen zich ook richten tot de tot uitreiking bevoegde autoriteiten. Om die reden wordt ook in dit wetsvoorstel een grondslag opgenomen om nadere regels te stellen, waaraan de tot uitreiking van de NIK bevoegde autoriteiten zich zullen moeten houden. Zie verder paragraaf 2.1 van het algemeen deel.

Artikel 7

Artikel 7 is ontleend aan artikel 4g van de Paspoortwet. Het artikel gaat over de verstrekking uit de centrale voorziening, bedoeld in artikel 4f van de Paspoortwet, door de uitgevende instanties van in dit geval de NIK.

Inhoudelijk is er geen verschil tussen verstrekkingen van gegevens over de NIK zoals die geregeld zijn in artikel 4g van de Paspoortwet en zoals die straks zullen gelden op grond van dit voorgestelde artikel 9. De regeling van de NIK in een aparte wet maakt het, om inhoudelijk dezelfde verstrekkingen mogelijk te maken als nu op grond van de Paspoortwet kunnen geschieden, wel noodzakelijk om zowel in de Paspoortwet als in dit wetsvoorstel te regelen dat verstrekt kan worden niet alleen aan degene die krachtens de Paspoortwet belast zijn met de uitvoering van die wet, maar ook aan degene die krachtens de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart belast zijn met de uitvoering van deze wet. Zie artikel 7, eerste lid, onderdelen a en h, van dit wetsvoorstel en artikel 4g, eerste lid, onderdeel a van de Paspoortwet en artikel 4g, eerste lid, onderdeel h, zoals dat in het parallelle voorstel van rijkswet (artikel I, onderdeel H) wordt voorgesteld. Op grond van die bepalingen kunnen uit de centrale voorziening de bij de aanvraag van een NIK respectievelijk reisdocument overgelegde gezichtsopname en handtekening door de uitgevende instantie (die de gezichtsopname en handtekening in de voorziening heeft opgenomen) worden verstrekt aan degenen die bij of krachtens de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel en artikel 4g, eerste lid, onderdeel h, zoals dat in het parallelle voorstel van rijkswet wordt voorgesteld (artikel I, onderdeel H)) en de Paspoortwet (artikel 7, eerste lid, onderdeel h, van dit wetsvoorstel en artikel 4g, eerste lid, onderdeel a, van de Paspoortwet) belast zijn met de uitvoering van die wetten, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van de hen toebedeelde taken met betrekking tot NIK's en reisdocumenten. Gelet op de verwijzing in artikel 8, vijfde lid, naar artikel 7, eerste lid, betekent deze aanvulling ook dat de gegevens uit de Nederlandse-identiteitskaartenadministratie door de tot uitreiking bevoegde autoriteit verstrekt kunnen worden aan degene die bij of krachtens de Paspoortwet belast zijn met de uitvoering daarvan. Zie voor meer achtergrondinformatie hierover paragraaf 2.2 van het algemeen deel.

Verder verdient een verschil met de Paspoortwet in artikel 7, eerste lid, onderdeel e, nog de aandacht. Op grond van het corresponderende artikel 4g, eerste lid, onderdeel e, van de Paspoortwet kunnen de bij de aanvraag van een reisdocument overgelegde gezichtsopname en handtekening uit de in artikel 4f van die wet bedoelde centrale voorziening door de uitgevende instantie die de gezichtsopname en handtekening daarin heeft opgenomen, worden verstrekt aan de ambtenaren werkzaam bij de in de artikelen 18 tot en met 24 van die wet bedoelde autoriteiten, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het verzoek tot weigering of vervallenverklaring en de daarmee verband houdende vermelding van deze gegevens in het in

artikel 25, derde lid, van die wet bedoelde register. Voor de NIK is in dit verband het enige bevoegde orgaan Onze Minister die het aangaat als bedoeld in artikel 18 van dit wetsvoorstel, die een verzoek kan doen tot weigering van een NIK indien de betrokkene een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, tevens de enige weigeringsgrond in dit wetsvoorstel (zie verder de toelichting bij de artikelen 16 en 17).
Ten slotte wordt in de verwijzing naar de taak in artikel 7, eerste lid, onderdeel f, verwezen naar het corresponderende artikel van dit wetsvoorstel.

Artikel 8

Het voorgestelde artikel 8 is ontleend aan artikel 4h van de Paspoortwet en bevat de regels over de Nederlandse-identiteitskaartenadministratie. Het artikel richt zich tot de tot uitreiking van de NIK bevoegde autoriteiten en wordt daarom in dit wetsvoorstel opgenomen (zie paragraaf 2.1 van het algemeen deel).

Artikelen 9 tot en met 13

De artikelen 9 tot en met 13, de "Overige algemene bepalingen" in paragraaf 4 van hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel, komen overeen met de artikelen 5 tot en met 8 van de Paspoortwet, uiteraard met dien verstande dat de begrippen "reisdocument(en)" steeds zijn vervangen door "Nederlandse identiteitskaart". Voorts zijn in de artikelen 11 en 12 (vgl. artikelen 6 en 7 van de Paspoortwet) verwijzingen naar Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet opgenomen, aangezien de autoriteiten aldaar geen bevoegdheden hebben omtrent de uitgifte van de (vervangende) NIK.
Ten aanzien van artikel 11 wordt nog opgemerkt dat dit artikel is opgenomen omdat in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de Algemene wet bestuursrecht (uitzonderingen daargelaten) en de daarin opgenomen geheimhoudingsplicht (art. 2.5 Awb) niet van toepassing is.[49]
In artikel 12, eerste lid, onderdeel a, is anders dan in de Paspoortwet het woord "dient" vermeden, omdat het niet meer gebruikelijk is om dat woord te gebruiken in regelgeving.

Artikelen 14 en 15

De voorgestelde artikelen 14 en 15, waarin de aanspraken worden geregeld op verstrekking van de NIK en de vervangende NIK zijn zo goed als identiek aan de artikelen 16a en 17 van de Paspoortwet. Gelet op artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel (op grond waarvan hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald ten aanzien van de NIK van overeenkomstige toepassing is op de vervangende NIK, tenzij anders is bepaald), is in artikel 15 expliciet bepaald dat daarin wordt afgeweken van artikel 14, eerste lid.

Artikelen 16 en 17

Artikel 16 is gelijkluidend aan artikel 23b van de Paspoortwet, met dit verschil dat door toevoeging van het woord "uitsluitend" tot uitdrukking wordt gebracht dat oplegging van een verbod als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt de enige weigeringsgrond is voor de NIK. Gronden voor vervallenverklaring zijn er niet voor de (vervangende) NIK. Dat is ook zo onder de Paspoortwet, waar in artikel 46a is bepaald dat de (vervangende) NIK niet vervallen kan worden verklaard. In artikel 46a van de Paspoortwet is ook geregeld dat de vervangende NIK niet kan worden geweigerd, wat in dit wetsvoorstel terugkomt in artikel 31 over de bevoegdheid tot weigering.

Gelet op artikel 16 heeft het voorgestelde artikel 17, dat correspondeert met artikel 25 van de Paspoortwet, enkel betrekking op aspecten van registratie in het RPS rondom weigering van de NIK. Het eerste lid is daarom, anders dan artikel 25 van de Paspoortwet, beperkt tot de

[49] Zie artikel 3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba *en Kamerstukken II 2009/10, 32186, nr. 3, p. 2.*

vermelding van de bezwaren die tegen een persoon bestaan bij het doen van een verzoek tot weigering. De gronden, bedoeld in artikel 25 van de Paspoortwet, en het verzoek tot vervallenverklaring zijn voor de NIK niet relevant.
Het tweede lid van artikel 25 van de Paspoortwet lijkt in zijn huidige bewoording alleen van toepassing op de gronden, bedoeld in het eerste lid, en dus niet op de bezwaren die tegen een persoon bestaan op grond van bijvoorbeeld artikel 23b van de Paspoortwet. Echter, ook indien de bezwaren op grond van artikel 23b vervallen, is het nodig dat de autoriteit die een verzoek tot weigering heeft gedaan (de Minister van Veiligheid en Justitie), het aan de Minister van BZK meldt indien de bezwaren zijn vervallen. In het parallelle voorstel van rijkswet wordt daarom ook voorgesteld de bewoording van het tweede lid aan te passen en toe te voegen dat ook kennisgeving moet worden gedaan van het vervallen van bezwaren tegen de persoon. Het voorgestelde artikel 17, tweede lid, van dit wetsvoorstel is uitsluitend van toepassing op deze bezwaren. Concreet gaat het dan de gevallen waarin het uitreisverbod op grond van de Twbmt is vervallen.
Het derde lid van artikel 17 correspondeert met het derde lid van artikel 25 van de Paspoortwet en is ook, qua bevoegde autoriteit en de reden van vermelding in het register, toegespitst op de weigeringsgrond van artikel 16. Zoals in paragraaf 2.1 van het algemeen deel al is toegelicht, is het register waarin de persoon wordt vermeld het register dat wordt bjjgehouden op grond van artikel 25 van de Paspoortwet, het RPS. Op grond van artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet kunnen, onder verwijzing naar artikel 3 van die wet, in het RPS ook de woonplaats en het adres van de betrokken persoon worden vermeld. Die gegevens blijven nodig, ook voor registraties in het RPS op grond van dit wetsvoorstel, en wel om de betrokken persoon in kennis te kunnen stellen van de registratie. Om die reden wordt voor de gegevens die vermeld kunnen worden ook verwezen naar artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van dit voorstel, waar woonplaats en adres worden genoemd als gegevens die in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen.
Voor het vierde lid geldt dat alleen de tweede zin van artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet is overgenomen. Het betreft de verplichting voor de autoriteiten die bevoegd zijn om een NIK te verstrekken of in te houden op grond van dit wetsvoorstel, om een administratie bij te houden van mededeling die zij op grond van artikel 25, vierde lid, eerste volzin, van de Paspoortwet ontvangen van de Minister van BZK. Die mededelingen over in het register vermelde personen kunnen straks op grond van het parallelle voorstel van rijkswet ook worden gedaan op grond van de Paspoortwet aan de autoriteiten die een kennisgeving tot opname in het register hebben gedaan op grond van artikel 17, tweede lid, van dit wetsvoorstel (zie ook paragraaf 2.1 van het algemeen deel).
Het vijfde lid ten slotte correspondeert gedeeltelijk met artikel 25, vijfde lid, van de Paspoortwet. Verwijdering uit het RPS geschiedt straks nog steeds op grond van artikel 25, vijfde lid, eerste volzin, van de Paspoortwet door de Minister van BZK als een kennisgeving als bedoeld in het tweede lid is ontvangen of na twee jaar, indien in de twee jaar nadat een verzoek een tot weigering is gedaan een zodanige kennisgeving niet is ontvangen. In het parallelle voorstel van rijkswet wordt geregeld dat verwijdering ook geschiedt bij een kennisgeving als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van dit wetsvoorstel (in samenhang met artikel 16 gaat het dan om het vervallen van het uitreisverbod). Het verwijderen van de vermelding uit het RPS zodra de gronden ten aanzien van de betrokken persoon bij de Minister van BZK onderscheidenlijk de Gouverneur niet meer bestaan in artikel 25, vijfde lid, eerste volzin, van de Paspoortwet is voor de NIK niet relevant: weigering van de NIK is immers alleen mogelijk in verband met de weigeringsgrond in artikel 16, waarbij de Minister van BZK onderscheidenlijk de Gouverneur geen rol spelen, maar de Minister van Justitie en Veiligheid. In het vijfde lid van het voorgestelde artikel 17 is, corresponderend met artikel 25, vijfde lid, derde volzin, geregeld dat de autoriteit die op grond van de Paspoortwet in kennis is gesteld van de verwijdering, de vermelding van de persoon in zijn eigen administratie die hij bijhoudt op grond van het vierde lid, terstond moet verwijderen.

Artikel 18

De autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor een (vervangende) NIK zijn dezelfde als die in artikel 26, vierde lid, in samenhang met het eerste lid, onderdelen a, c, d en e, van de Paspoortwet.
De mogelijkheid in de Paspoortwet om bij of krachtens algemene maatregel van (rijks)bestuur aanvullende gevallen te regelen waarin de gezaghebbers in de openbare lichamen een aanvraag

voor een document in behandeling kunnen nemen, keert in onderdeel b niet terug. Die mogelijkheid wordt onder de Paspoortwet gebruikt voor aanvragen van nooddocumenten, facilitaire paspoorten en noodpaspoorten. Voor de NIK is een dergelijke aanvulling nu dus overbodig en in de toekomst naar verwachting ook niet nodig.
Op grond van onderdeel d zullen, in lijn met de huidige regeling in het Paspoortbesluit en de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, de burgemeester van Haarlemmermeer worden aangewezen als bevoegde autoriteit voor het in ontvangst nemen van aanvragen voor NIK's van personen die in de basisadministratie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn ingeschreven (vgl. artikel 3.2, tweede lid, Paspoortbesluit) en de burgemeesters van 12 gemeenten[50] voor het in ontvangst nemen van aanvragen voor NIK's van personen die niet in de basisregistratie personen als ingezetene zijn ingeschreven (artikel 7 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001).

Artikel 19

De inhoud van artikel 19 is gelijk aan die van artikel 27 van de Paspoortwet, met dien verstande dat de verwijzing naar de bevoegde autoriteiten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet is opgenomen, omdat die autoriteiten geen rol spelen bij de uitgifte van de (vervangende) NIK.

Artikel 20

Artikel 20 correspondeert met artikel 28 van de Paspoortwet. Persoonlijke verschijning voor de autoriteit die bevoegd is tot het in ontvangst nemen van aanvragen is voor de aanvraag van een NIK (niet de vervangende NIK) altijd verplicht op grond van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188).[51] Aan die persoonlijke verschijningsplicht wordt ook voldaan bij huisbezoeken bij mensen die om fysieke redenen niet in staat zijn om naar bijvoorbeeld het gemeentehuis te komen. De uitzondering op de verschijningsplicht zou in theorie enkel zien op een aanvraag voor een vervangende NIK in het buitenland die door een niet regulier aangewezen derde partij, zoals een notaris of lokale autoriteit, wordt ingenomen. Er is echter geen reden om wat betreft de persoonlijke verschijningsplicht aan iemand die een vervangende NIK aanvraagt omdat aan hem een uitreisverbod is opgelegd op grond van artikel 3 van de Twbmt, minder strenge eisen te stellen dan aan iemand die een "gewone" NIK aanvraagt. Daarom is de uitzondering op de verschijningsplicht van artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet, niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Overigens is de kans miniem dat een dergelijke aanvraag zich in de praktijk zou voordoen.

Anders dan in de Paspoortwet is het niet nodig om in het eerste en derde lid iets te bepalen omtrent het verkrijgen van zekerheid over de verblijfstitel bij niet-Nederlanders, aangezien de (vervangende) NIK uitsluitend aan Nederlander wordt verstrekt (zie de artikel 14 en 15 van dit wetsvoorstel). Verder wordt anders dan in de Paspoortwet het woord "dient" in het derde lid niet meer gebruikt.

Artikelen 21

Voorgesteld wordt om in artikel 21 te bepalen dat de aanvrager van een identiteitskaart bij zijn aanvraag alle NIK's of reisdocumenten die op zijn naam zijn gesteld ter inzage moet overleggen, ongeacht of hun geldigheidsduur is verstreken, zodat aan het begin van het aanvraagproces net als nu alle relevante documenten worden overgelegd. In de Paspoortwet is hetzelfde geregeld in

[50] Bergen op Zoom, Bergeijk, Breda, Echt-Susteren, Enschede, 's-Gravenhage, Haarlemmermeer, Maastricht, Montferland, Oldambt, Sluis en Venlo.
[51] Zie artikel 10, eerste lid, van de verordening en *Kamerstukken II 2019/20, 35552 (R2148), nr. 3, p. 3, 7, 13 en 17*.

artikel 29, eerste lid, dat in het parallelle voorstel van rijkswet wordt aangepast door voortaan NIK's apart te noemen naast reisdocumenten (aangezien het begrip "reisdocumenten" straks niet meer de NIK's omvat). Het is in de Paspoortwet steeds zo geweest dat de NIK of de vervangende NIK moeten worden overgelegd 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 doelen, genoemd in paragraaf 2.2. van het algemeen deel.

Net zoals dat in artikel 29, eerste lid, van de Paspoortwet is geregeld, is het ook bij de aanvraag van een NIK nodig dat eventuele buitenlandse reisdocumenten worden overgelegd (eerste lid) of dat de aanvrager het moet melden als hij in een buitenlands reisdocument staat vermeld. Deze informatie is van belang voor met name aanvragen in het buitenland of in de grensgemeenten om vast te kunnen stellen of iemand (nog) de Nederlandse nationaliteit bezit,

Artikelen 22 en 24

De artikelen 24 en 26 zijn inhoudelijk gelijk aan de artikelen 31 en 33 van de Paspoortwet.

Artikel 23

In artikel 23 wordt, in lijn met het huidige artikel 32 van de Paspoortwet, bepaald dat de aanvrager van een NIK of vervangende NIK die op zijn naam zijn gesteld moet inleveren bij uitreiking van een nieuwe NIK, tenzij de aanvrager eerder melding heeft gedaan dat een eerder uitgereikte NIK is vermist of mogelijk voorwerp is van fraude. Daarmee wordt voorkomen dat iemand beschikt over twee geldige (vervangende) Nederlandse identiteitskaarten of een geldige NIK naast een geldende vervangende NIK. Datzelfde is nu geregeld in artikel 32 in samenhang met artikel 30 van de Paspoortwet. Reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Paspoortwet hoeven dus niet te worden ingeleverd bij uitreiking van een NIK. Dat is in lijn met het huidige beleid dat is neergelegd in artikel 30, eerste en tweede lid, van de Paspoortwet, op grond waarvan iemand zowel houder kan zijn van een NIK als van een reisdocument. Dat principe blijft dus overeind.

Voor de vervangende NIK blijft overigens gelden dat deze niet kan worden behouden zodra een reisdocument wordt verstrekt; dat wordt geregeld in artikel 32 van de Paspoortwet (zie het parallelle voorstel van rijkswet).

Artikelen 25 tot en met 27

De artikelen 25 tot en met 27 betreffen de regels omtrent aanvragen door of ten behoeve van minderjarigen jonger dan twaalf jaar. Deze artikelen corresponderen met de bepalingen omtrent aanvragen door of ten behoeven van handelingsonbekwamen in de Paspoortwet (artikelen 34 tot en met 39), voor zover deze relevant zijn voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar. In paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting is daar al uitgebreid op ingegaan.

In artikel 25 is voorts in het eerste lid de verwijzing naar een Voogdijraad in Aruba, Curaçao of Sint Maarten net als in artikel 34, eerste lid, de Paspoortwet opgenomen, omdat ook in die landen door of ten behoeve van minderjarigen een NIK kan worden aangevraagd (bij de burgemeester van Haarlemmermeer op de vestigingen van de Vertegenwoordiging van de Nederlandse regering bij de regeringen van die drie landen van het Koninkrijk). Indien geen verklaring van toestemming kan worden overgelegd, kan, net als in de huidige regeling in de Paspoortwet, in bijzondere gevallen een nooddocument worden verstrekt vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak of beschikking ter zake van een vervangende verklaring van toestemming voor handelingsonbekwamen. Daartoe wordt in het parallelle voorstel van rijkswet aan artikel 39 van de Paspoortwet een tweede lid toegevoegd, waarmee het daaromtrent bepaalde met betrekking tot de aanvraag van reisdocumenten in artikel 39, eerste lid, ook geldt voor de bedoelde situatie met betrekking tot een aanvraag van een NIK. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel V, in de memorie van toelichting bij het parallelle voorstel van rijkswet.

Anders dan in artikel 34, vierde lid, van de Paspoortwet kan de rechter op grond van artikel 25, vierde lid, van dit wetsvoorstel bij het afgeven van een vervangende verklaring niet als voorwaarde stellen dat de territoriale geldigheid van een aangevraagde NIK wordt beperkt. De territoriale geldigheid wordt niet vermeld op een NIK, maar wel op de vervangende NIK (art. 4, vijfde lid), waarbij het gaat om de aanduiding dat de kaart niet geldig is voor reizen (buiten Schengengebied). Beide identiteitskaarten zijn, anders dan de reisdocumenten die zijn voorzien van blanco pagina's, niet geschikt voor het aanbrengen van clausules zoals een beperkte territoriale geldigheid.

Artikel 26 (vgl. artikel 36 van de Paspoortwet) betreft regeling van de situatie waarin een minderjarige onder toezicht is gesteld en een verklaring van toestemming wordt geweigerd door één of beide personen die het gezag uitoefenen. Deze regeling is, anders dan in de Paspoortwet, enkel nodig voor minderjarigen jonger dan 12 jaar.

Artikel 27 bevat de procedurele regels die gelden rond de verzoeken voor een vervangende verklaring van een bevoegde rechter en zijn gelijkluidend aan die in artikel 38 van de Paspoortwet, uiteraard voor zover nog relevant voor de aanvraag van de (vervangende) NIK ten behoeven van minderjarigen die jonger zijn dan 12 jaar.

Overigens wordt artikel 39 van de Paspoortwet aangepast in het parallelle voorstel van rijkswet om ervoor te zorgen dat aan de minderjarige jonger dan twaalf jaar die zich buiten het Koninkrijk bevindt en bij wiens aanvraag geen verklaring van toestemming kan worden overgelegd als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van dit wetsvoorstel zo nodig, vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak of beschikking ter zake van een vervangende verklaring van toestemming, in bijzondere gevallen een nooddocument kan worden verstrekt als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, van de Paspoortwet.

Artikel 28

De autoriteiten die bevoegd zijn tot het verstrekken van NIK's zijn dezelfde als de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen (artikel 18).
De mogelijkheid in de Paspoortwet om bij of krachtens algemene maatregel van (rijks)bestuur aanvullende gevallen te regelen waarin de gezaghebbers in de openbare lichamen een document kunnen verstrekken, keert in onderdeel b niet terug. Die mogelijkheid wordt onder de Paspoortwet gebruikt voor de verstrekking van nooddocumenten, facilitaire paspoorten en noodpaspoorten. Voor de NIK is een dergelijke aanvulling nu dus overbodig en in de toekomst naar verwachting ook niet nodig.
Op grond van onderdeel d zullen, in lijn met de huidige regeling in het Paspoortbesluit en de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, de burgemeester van Haarlemmermeer worden aangewezen voor verstrekking van NIK's aan personen die in de basisadministratie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn ingeschreven (vgl. artikel 4.2, tweede lid, Paspoortbesluit) en de burgemeesters van 12 gemeenten[52] voor verstrekking van NIK's aan personen die niet in de basisregistratie personen als ingezetene zijn ingeschreven (artikel 7 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001).

Zie voor de verschillen ten opzichte van artikel 40 van de Paspoortwet de toelichting bij artikel 18.

Artikel 29

[52] Bergen op Zoom, Bergeijk, Breda, Echt-Susteren, Enschede, 's-Gravenhage, Haarlemmermeer, Maastricht, Montferland, Oldambt, Sluis en Venlo.

Artikel 29 is gelijk aan artikel 41 van de Paspoortwet. Alleen de autoriteiten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden in het derde lid niet meer genoemd, omdat zij geen rol spelen bij de uitgifte van de (vervangende) NIK.

Artikel 30

De autoriteiten die bevoegd zijn tot uitreiking van NIK's zijn dezelfde als de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen (artikel 18). Zie voor de verschillen ten opzichte van artikel 42 van de Paspoortwet de toelichting bij artikel 18.

Artikel 31

Het voorgestelde artikel 31 is gebaseerd op artikel 44 van de Paspoortwet. De bevoegde autoriteiten zijn dezelfde als in artikel 28 (de tot verstrekking bevoegde autoriteiten) en de bevoegdheid heeft enkel betrekking op weigering van de NIK op grond van artikel 16 (zie verder de toelichting bij de artikelen 16 en 17). Een aanvraag voor een vervangende NIK kan niet worden geweigerd (vgl. 46a, tweede lid, van de Paspoortwet, zie verder de toelichting bij de artikelen 16 en 17), wat in het vierde lid nadrukkelijk is bepaald in verband met artikel 3, tweede lid, op grond waarvan afwijkende regels voor de vervangende NIK expliciet moeten worden vastgelegd.

De verplichting voor de bevoegde autoriteit in artikel 31, tweede lid, om zich op het moment van aanvraag ervan te overtuigen of de grond tot weigering nog steeds bestaat, is anders dan in de Paspoortwet beperkt tot gevallen waarin ten aanzien van de aanvrager een mededeling is ontvangen van de Minister van BZK dat er grond is om de NIK te weigeren (mededeling op grond van artikel 25, vierde lid).
In de Paspoortwet is deze verplichting ook aan de orde zodra een ingehouden reisdocument is ontvangen dat is ingehouden ingevolge artikel 52 of 53 van de Paspoortwet. Voor de NIK is dit niet relevant; in de Paspoortwet kan een NIK namelijk niet worden ingehouden op grond van de artikelen 52 en 53 van die wet. Die artikelen verwijzen naar de autoriteiten in de artikelen 18 en 19 van die wet die bevoegd zijn om reisdocumenten te weigeren of vervallen te verklaren (artikel 52 van de Paspoortwet) en naar reisdocumenten die vervallen kunnen worden verklaard (artikel 53 van de Paspoortwet). Zoals eerder gezegd kan de (vervangende) NIK niet vervallen worden verklaard en is de enige weigeringsgrond voor de NIK een uitreisverbod op grond van de Twbmt (zie hiervoor de toelichting bij de artikelen 16, 17 en 21). De artikelen 18 en 19 van de Paspoortwet bevatten dus geen gronden voor vervallenverklaring of weigering die op de (vervangende) NIK van toepassing zijn, dus de aldaar genoemde autoriteiten (openbaar ministerie en rechter-commissaris) spelen ook geen rol voor de (vervangende) NIK. Bepalingen vergelijkbaar met de artikelen 52 en 53 van de Paspoortwet komen dus ook niet voor in dit wetsvoorstel.
De artikelen 44, vierde lid, 45 en 46 van de Paspoortwet worden niet overgenomen in dit wetsvoorstel, omdat die op grond van artikel 46a0, eerste lid, van de Paspoortwet niet van toepassing zijn indien de weigering geschiedt op de grond, genoemd in artikel 23b van die wet, zijnde een opgelegd verbod als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt, de enige weigeringsgrond voor de NIK. Zie verder de wetsgeschiedenis bij artikel 46a0[53] en de toelichting bij de artikelen 16 en 17. Artikel 46a0, eerste lid, is in dit wetsvoorstel dus ook niet nodig. Het tweede lid van artikel 46a0 gaat uitsluitend over de verstrekking van reisdocumenten en komt dus in dit wetsvoorstel ook niet voor.

Artikel 32

Artikel 32 correspondeert met artikel 46b van de Paspoortwet en biedt een grondslag om, indien gewenst, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de termijnen of de procedures ten aanzien van de weigering van een NIK.

[53] *Kamerstukken II 2015/16, 34358 (R2065), nr. 3, p. 21*.

Artikel 33

NIK's kunnen niet vervallen worden verklaard, maar wel van rechtswege vervallen op grond van het voorgestelde artikel 33. Dit artikel correspondeert met artikel 47 van de Paspoortwet. Alle gevallen waarin een NIK van rechtswege vervalt, worden overgenomen uit de Paspoortwet, behalve de gevallen, bedoeld in artikel 47, eerste lid, onderdelen b en c, van die wet, die gaan over reisdocumenten voor vluchtelingen of voor vreemdelingen en het diplomatiek paspoort, het dienstpaspoort of het reisdocument, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g (dat zijn nooddocument (laissez-passer of noodpaspoort), faciliteitenpaspoort en tweede paspoort). Verder is, anders dan artikel 47, eerste lid, onderdeel a, van de Paspoortwet, het verval van rechtswege vanwege het verlies van het Nederlanderschap in het voorgestelde artikel 33 niet beperkt tot documenten waarin staat vermeld dat de houder de Nederlandse nationaliteit bezit; de houder van de (vervangende) NIK heeft immers altijd de Nederlandse nationaliteit en deze staat ook altijd op het document vermeld.

De grond, genoemd in het eerste lid, onderdeel c, wijkt qua formulering, maar niet qua inhoud af van artikel 47, eerste lid, onderdeel e, van de Paspoortwet. In dat onderdeel e is bepaald dat een reisdocument (dat is inclusief NIK's) van rechtswege vervalt indien het geslacht van de houder is gewijzigd, behalve als het een wijziging van het geslacht betreft van de houder van een NIK of een vervangende NIK. In dit wetsvoorstel volstaat het eenvoudigweg om "geslacht" niet meer te noemen als een van de gegevens die bij wijziging leidt tot verval van rechtswege.

De grond, genoemd in het eerste lid, onderdeel g, is, net als in de Paspoortwet beperkt tot de NIK en aldus niet van toepassing indien het om een vervangende NIK gaat.

Op grond van artikel 47, tweede lid, van de Paspoortwet kunnen, onder verwijzing naar artikel 3 van die wet, van personen die in het RPS worden geregistreerd in verband met het van rechtswege vervallen van reisdocumenten of de NIK, ook de woonplaats en het adres van de betrokken persoon in het RPS worden vermeld. Die gegevens blijven nodig, ook voor deze registraties in het RPS op grond van dit wetsvoorstel, en wel om de betrokken persoon in kennis te kunnen stellen van de registratie. Om die reden wordt voor de gegevens die vermeld kunnen worden ook verwezen naar artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van dit voorstel, waar woonplaats en adres worden genoemd als gegevens die in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen.

Artikelen 34 tot en met 36

De artikelen 34 tot en met 36 gaan over het van rechtswege vervallen van NIK's van minderjarigen jonger dan 12 jaar. De artikelen corresponderen met de artikelen 48 tot en met 50 van de Paspoortwet, met de kanttekening dat de artikelen in dit wetsvoorstel enkel betrekking hebben op minderjarigen jonger dan 12 (zie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel en de toelichting bij de artikelen 25 tot en met 27). Alle onderdelen in deze artikelen die verband houden met aanvragen door minderjarigen van 12 jaar en ouder en onder curatele gestelden uit de Paspoortwet (bv. artikel 39, tweede lid), komen in dit wetsvoorstel dus niet voor.

De verwijzing naar artikel 25, vierde lid, in artikel 49, derde lid, van de Paspoortwet keert in het corresponderende artikel 35, tweede lid, van dit wetsvoorstel niet terug. In plaats daarvan is de verplichting die op de Minister van BZK berust op grond van artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet in het parallelle voorstel van rijkswet uitgebreid met vermeldingen in het RPS op grond van artikel 35, tweede lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart; in paragraaf 2.2. van het algemeen deel is al ingegaan op de wijze van regeling van bevoegdheden rond het RPS in de Paspoortwet en het onderhavige wetsvoorstel.
Op grond van artikel 49, derde lid, van de Paspoortwet kunnen, onder verwijzing naar artikel 3 van die wet, van personen die in het RPS worden geregistreerd in verband met het ontbreken van een verklaring van toestemming bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar, ook de woonplaats en het adres van de betrokken persoon in het RPS worden vermeld. Die gegevens blijven nodig, ook voor deze registraties in het RPS op grond van dit wetsvoorstel, en wel om de betrokken persoon in kennis te kunnen stellen van de registratie. Om die reden wordt voor de gegevens die vermeld

kunnen worden ook verwezen naar artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van dit voorstel, waar woonplaats en adres worden genoemd als gegevens die in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen.

De verwijzing naar artikel 25, vijfde lid, tweede volzin, in artikel 50, derde lid, van de Paspoortwet keert in het corresponderende artikel 36, derde lid, van dit wetsvoorstel ook niet terug. In plaats daarvan is de verplichting die op de Minister van BZK rust op grond van artikel 25, vijfde lid, van de Paspoortwet in het parallelle voorstel van rijkswet uitgebreid met kennisgevingen van verwijdering uit het RPS op grond van artikel 36, derde lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart; wederom wordt verwezen naar paragraaf 2.2. van het algemeen deel, waarin al is ingegaan op de wijze van regeling van bevoegdheden rond het RPS in de Paspoortwet en het onderhavige wetsvoorstel.
Het bepaalde in artikel 49, vierde lid, en de verwijzing naar artikel 53 in artikel 50, eerste lid, van de Paspoortwet, komen in dit wetsvoorstel ook niet voor, aangezien het bepaalde in artikel 53 niet relevant is voor de (vervangende) NIK en dus ook niet voorkomt in dit wetsvoorstel (zie onder andere paragraaf 2.2 van het algemeen deel en de toelichting bij artikel 40).

Ten slotte wordt, in lijn met de in het parallelle voorstel van rijkswet voorgestelde aanpassing in artikel 50, derde lid, verwezen naar het RPS met de bewoording “het register dat door Onze Minister wordt bijgehouden op grond van artikel 25 van de Paspoortwet” in plaats van de in artikel 50, derde lid, van de Paspoortwet foutief opgenomen bewoording “het daarbedoelde register”.

Artikel 37

Artikel 37 correspondeert met artikel 50b van de Paspoortwet en biedt een grondslag om, indien gewenst, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de procedures ten aanzien van het vervallen van rechtswege van NIK’s van minderjarigen jonger dan twaalf jaar.

Artikel 38

Om de mogelijkheid te behouden om een NIK of een vervangende NIK aan de balie in te houden op het moment dat iemand een reisdocument aanvraagt (zie ook de toelichting bij artikel 20), wordt voorgesteld om in artikel 40, in lijn met de voorgestelde aanpassingen in artikel 50b van de Paspoortwet, te bepalen dat ook de autoriteiten die op grond van artikel 26 van de Paspoortwet bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag voor een reisdocument bevoegd zijn om een NIK of vervangende NIK in te houden.
Artikel 38 van dit wetsvoorstel verschilt van artikel 50b van de Paspoortwet in die zin dat in dat artikel ook de autoriteiten, bedoeld in de artikelen 18 en 19 van die wet, in de situatie bedoeld in artikel 52 van die wet, bevoegd zijn tot het inhouden van reisdocumenten. Bevoegdheden voor die autoriteiten in verband met de NIK zijn niet nodig, aangezien artikel 52 van de Paspoortwet niet relevant is voor de NIK en de vervangende NIK en in dit wetsvoorstel dus ook niet voorkomt. Artikel 52 van de Paspoortwet gaat over de mogelijkheid om een reisdocument in te houden op het moment dat een verzoek wordt gedaan ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet. En dat artikellid heeft betrekking op gronden voor weigering en vervallenverklaring die niet gelden voor de NIK. Een NIK kan namelijk niet vervallen worden verklaard en uitsluitend worden geweigerd op de grond, genoemd in artikel 16 van dit wetsvoorstel, namelijk een reisverbod op grond van de Twbmt, en die grond wordt in artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet niet genoemd.

Artikel 39

Artikel 39 correspondeert met artikel 51, eerste lid, van de Paspoortwet. Artikel 39 heeft betrekking op de situatie waarin de houder van een (vervangende) NIK buiten Nederland in financiële problemen is geraakt, bijv. door verlies of diefstal van geld, cheques etc. en aan hem door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging een geldlening is verstrekt dan wel anderszins ten behoeve van de houder kosten zijn gemaakt. De (vervangende) NIK kan dan worden ingehouden, om een vorm van zekerheid te hebben dat deze gelden, die bestemd zijn

om het noodzakelijke verdere verblijf ter plaatse en de reis terug naar huis, te bekostigen, daarvoor ook werkelijk gebruikt worden en niet voor het voortzetten van de reis naar een ander land.. De ingehouden (vervangende) NIK wordt teruggegeven wanneer de houder in zijn woonplaats is teruggekeerd.[54]
In het tweede lid van artikel 51 van de Paspoortwet is geregeld dat in de bedoelde situaties aan de houder van in dit geval de NIK een nooddocument wordt verstrekt als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van die wet. Die bepaling wordt in het parallelle voorstel van rijkswet aangepast, zodat de aldaar opgenomen bepaling ook van toepassing is op de situatie als bedoeld in het hier voorgestelde artikel 39 ten aanzien van NIK's.

Artikel 40

Artikel 40 correspondeert met artikel 54 van de Paspoortwet.

Artikel 41

Artikel 41 correspondeert met artikel 56 van de Paspoortwet, waarbij uitsluitend de verwijzingen naar de artikelen zijn opgenomen met inhoudingsgronden die nog relevant zijn voor de NIK (zie toelichting bij de andere artikelen over inhouding).

Artikel 42

Artikel 42 correspondeert met artikel 57 van de Paspoortwet. Een inhoudelijk verschil is dat voor de bevoegdheid om een NIK definitief aan het verkeer te onttrekken enkel hoeft te worden verwezen naar de autoriteiten die bevoegd zijn tot het verstrekken of weigeren; identiteitskaarten kunnen namelijk niet vervallen worden verklaard. Verder wordt, net als in het parallelle voorstel van rijkswet, voorgesteld om de bevoegdheid om NIK's definitief aan het verkeer te onttrekken ook neer te leggen bij de autoriteiten die op grond van de Paspoortwet bevoegd zijn tot verstrekking, weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten. Daarmee blijft de huidige situatie van kracht, waarbij elk van deze autoriteiten bevoegd is tot het definitief aan het verkeer onttrekken van elk type reisdocument (op grond van artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet is hetgeen bij of krachtens die wet is bepaald ten aanzien van reisdocumenten van overeenkomstige toepassing op de NIK en de vervangende NIK, tenzij anders is bepaald), indien daar op grond van de wettelijke bepalingen aanleiding toe bestaat.

Artikelen 43 en 44

De artikelen 43 en 44 corresponderen met de artikelen 58 en 59 van de Paspoortwet.

Artikel 45

In dit artikel wordt voorgesteld om de Wet op de Nederlandse identiteitskaart op te nemen in onderdeel A van de bijlage bij artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin nu de Paspoortwet ook al is opgenomen. Als dat achterwege zou blijven, zou het interbestuurlijk toezicht van artikel 124 van de Gemeentewet worden uitgeoefend door het provinciebestuur. De provincie heeft echter geen enkele rol op het terrein van NIK's, net zo min als op dat van reisdocumenten. Door deze toevoeging aan de bijlage zal het toezicht worden uitgevoerd door de Minister van BZK.

Artikel 46

In dit artikel wordt voorgesteld om artikel J 24 van de Kieswet aan te passen, door naast artikel 5a van de Paspoortwet ook te verwijzen naar het daarmee corresponderende artikel 10 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Daarmee blijft de huidige situatie in stand, waarbij de vaststelling

[54] *Kamerstukken 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 69.*

van de identiteit van de kiezer door de voorzitter van het stembureau ook kan geschieden aan de hand van een schriftelijke bevestiging van de betreffende autoriteit van het melden van de vermissing van een reisdocument of een (vervangende) Nederlandse identiteitskaart in combinatie met een document van de kiesgerechtigde op diens naam en voorzien van zijn foto.

Artikelen 47 en 48

De voorstellen in deze twee artikelen wijzigen de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES en de Wet basisregistratie personen. Op grond van beide wetten worden in die administraties respectievelijk registratie ook gegevens over de ingeschrevene opgenomen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Paspoortwet, bijvoorbeeld het soort reisdocument, documentnummer en de datum van verstrekking (zie bijlage I bij artikel 3, eerste lid, van het Besluit basisadministraties persoonsgegevens BES en bijlage 1 bij de artikelen 2, 23 en 32 van het Besluit basisregistratie personen). Om de huidige situatie in stand te houden, wordt voorgesteld om in beide wetten aan te vullen dat het ook gaat om gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

Artikel 49

In dit artikel wordt voorgesteld om artikel 1, derde lid, van de Wet betreffende de positie van Molukkers aan te passen. Op grond van dat artikellid gelden zij die ingevolge die wet als Nederlander worden behandeld, indien zij daarom verzoeken, als Nederlander in de zin van de Paspoortwet. Verder is bepaald dat op een aan hen op zodanig verzoek te verstrekken nationaal paspoort, ander reisdocument, NIK of vervangende NIK ingevolge artikel 3, zesde lid, eerste volzin, van de Paspoortwet de Nederlandse nationaliteit wordt vermeld. Nu de (vervangende) NIK in een eigen wet wordt ondergebracht, wordt voorgesteld aan artikel 1, derde lid, toe te voegen dat zij die ingevolge de Wet betreffende de positie van Molukkers als Nederlander worden behandeld, indien zij daarom verzoeken, ook gelden als Nederlander in de zin van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Verder wordt de Nederlandse nationaliteit op de NIK of vervangende NIK dan vermeld ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

Artikel 50

Dit artikel betreft de aanpassing van de lijst van documenten die in de Wet op de identificatieplicht worden aangewezen als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld. De NIK en de vervangende NIK zijn al aangewezen, maar moeten nu aangewezen worden onder verwijzing naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart in plaats van de Paspoortwet.

Artikel 51

Voorgesteld wordt om artikel 10b, eerste lid, van de Wet op de orgaandonatie zo aan te passen dat de inhoud en strekking van de bepaling gelijk blijft nu in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de NIK in een aparte wet onder te brengen. Op grond van die bepaling overhandigt de burgemeester meerderjarigen bij het aanvragen van een nationaal paspoort, NIK of rijbewijs schriftelijke informatie over donorregistratie en informatie over de wijze waarop de betrokkene de op hem betrekking hebbende registratie kan raadplegen en wijzigen.

Artikel 52

Dit artikel hangt samen met de Twbmt. Op grond van artikel 13, tweede lid, van die wet 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; hierna Rijkswet van 10 februari 2017) in werking. Artikel VIa brengt de Paspoortwet dan terug in de staat zoals die luidde voordat de vervangende Nederlandse identiteitskaart 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 dit wetsvoorstel een bepaling moet worden opgenomen om alles wat samenhangt met de vervangende NIK en de Twbmt te doen vervallen of aan te passen met ingang van het moment waarop de Twbmt vervalt.

(**PM**)

Artikel 52 treedt logischerwijs pas in werking wanneer de Twbmt vervalt.

Artikel 54

Het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Dat is nodig om te regelen dat dit wetsvoorstel pas in werking zal kunnen treden nadat het voorstel van rijkswet centrale voorziening (indien aangenomen en vastgesteld) in werking zal zijn getreden. Om zo nodig rekening te kunnen houden met gedeeltelijke inwerkingtreding van het voorstel van rijkswet centrale voorziening, is inwerkingtreding bij koninklijk besluit ook te verkiezen, al zullen in een dergelijk scenario in de loop van het proces nog samenloopbepalingen moeten worden gemaakt.
De inwerkingtreding zal niet per se op een vast verandermoment (1 januari of 1 juli) plaatsvinden, en wel om twee redenen. Ten eerste is de inwerkingtreding gekoppeld aan het parallelle voorstel van rijkswet en voor rijkswetgeving gelden de vaste verandermomenten niet. Ten tweede moet het moment van inwerkingtreding worden afgestemd op de noodzakelijke ICT-wijzigingen in de systemen (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel), die zich, zonder hogere kosten en technische risico’s, moeilijk exact laat plannen op 1 januari of 1 juli.
Gestreefd zal worden naar een termijn van minimaal drie maanden tussen publicatiedatum van de wet en inwerkingtreding, omdat de wet direct relevant is voor medeoverheden, al is die termijn voor het parallelle voorstel van rijkswet niet verplicht. Om dezelfde redenen als hiervoor aangegeven over de vaste verandermomenten, kan dit echter niet gegarandeerd worden. Uiteraard zullen de betrokken medeoverheden van de voortgang en (te zijner tijd) de te verwachten datum van inwerkingtreding op de hoogte worden gehouden. Voordeel is dat dit wetsvoorstel een technisch-juridische wijziging betreft die de bestaande uitvoeringspraktijk niet zal veranderen, behoudens mogelijk beperkte gevolgen voor de lokale administraties (zie paragraaf 5.3.
Artikel 52 heeft een bijzonder inwerkingtredingsmoment; het treedt in werking met ingang van het tijdstip waarop de Twbmt op grond van artikel 13, tweede lid, van die wet vervalt. Zie daarover de toelichting bij artikel 52.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

BIJLAGE

OVEREENKOMSTIGE ARTIKELEN IN DE PASPOORTWET

Wetsvoorstel	*Paspoortwet*	*Wetsvoorstel*	*Paspoortwet*
1	1	23	30 en 32
2	2	24	33
3	3	25	34
4	3a	26	36
5	4d	27	38
6	4f	28	40
7	4g	29	41
8	4h	30	42
9	5	31	44 en 46a
10	5a	32	46b
11	6	33	47
12	7	34	48
13	8	35	49
14	16a	36	50
15	17	37	50a
16	23b	38	50b
17	25	39	51
18	26	40	54
19	27	41	56
20	28	42	57
21	29	43	58
22	31	44	59