

Vergaderjaar 2018–2019

25 764

Reisdocumenten

Nr. 112

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE MINISTER VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2018

Bij het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag en de Slotwet 2017 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het lid Sjoerdsma c.s. een motie ingediend over digitalisering van consulaire documentverstrekking¹. De motie verzoekt de regering uiterlijk in 2020 consulaire documentverstrekking volledig gedigitaliseerd te hebben en zo veel eerder als mogelijk in elk geval de herhaalaanvragen van consulaire documenten zonder verschijningsplicht en digitaal te realiseren. Met deze brief schetsen wij de mogelijkheden en onmogelijkheden ten aanzien van het digitaal aanvragen van reisdocumenten, en geven wij de ambitie aan ten aanzien van het moderniseren van de reisdocumentverstrekking. Tevens wordt, zoals toegezegd in het wetgevingsoverleg, op hoofdlijnen de praktijk van een aantal andere landen beschreven. De overwegingen hebben betrekking op het verstrekken van reguliere reisdocumenten in het buitenland. Op basis van de overwegingen volgt ons oordeel over de motie.

Reisdocument: betrouwbaarheid en dienstverlening

Met het Nederlandse paspoort als identiteitsbewijs heeft men, veelal zonder aanvullende verplichtingen, toegang tot vele landen. Als identiteitsbewijs vervult het paspoort ook in het maatschappelijk verkeer een belangrijke rol. Steeds meer bedrijven, instellingen en burgers vragen om identificatie met een geldig identiteitsbewijs. Gelet op het belang van het paspoort als identificatiemiddel, dient de betrouwbaarheid van het document voorop te staan. Het aanvraagproces voor een paspoort vervult hierin een centrale rol. Het vraagt een afweging tussen het individuele belang om op eenvoudige wijze een reisdocument te kunnen verkrijgen en het algemeen en individueel belang bij een zo waterdicht mogelijke

¹ Kamerstuk 34 950 V, nr. 11

procedure, die het risico van fraude met reisdocumenten nagenoeg uitsluit.²

Op Europees niveau ligt het accent op de veiligheid en betrouwbaarheid. In de afgelopen jaren heeft de Europese Unie zich ingezet voor het versterken van de grenzen van het Schengengebied.³ Dit stoelt op betrouwbare reis- en identiteitsdocumenten, kernelementen in de strijd tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit. De Europese Unie hecht dan ook aan betrouwbare documenten en een betrouwbaar aanvraagproces. Hiertoe zijn de afgelopen jaren diverse voorstellen gedaan.⁴

Toelichting verschijningsplicht reisdocument

In de Paspoortwet is vastgelegd dat de aanvrager van een paspoort persoonlijk moet verschijnen bij de uitgevende instantie, i.c. de Minister van Buitenlandse Zaken, die hiertoe de ambassade, het consulaat-generaal of (sinds 2016) een externe dienstverlener heeft aangewezen.⁵ De verschijningsplicht dient om iemands identiteit vast te stellen. Het doel hiervan is zeker te stellen dat de gegevens op het reisdocument in overeenstemming zijn met de werkelijkheid en dat het reisdocument wordt verstrekt aan degene op wiens naam het is gesteld.⁶ Bij de persoonlijke verschijning wordt gecontroleerd dat de aanvrager grote gelijkenis vertoont met de nieuw ingeleverde foto en worden vingerafdrukken afgenomen. Een scan van de foto en de vingerafdrukken worden op een chip op het paspoort geplaatst.⁷

Het afnemen van biometrische gegevens, in het bijzonder de vingerafdrukken, vereist dat de aanvrager altijd in persoon dient te verschijnen bij de uitgevende instantie. Gelet op de gewenste betrouwbaarheid en technische kwaliteit van de in het reisdocument op te nemen gegevens kan hiervan maar zeer beperkt worden afgeweken.⁸ Het gaat dan om vastgestelde zwaarwegende redenen zoals invaliditeit of bedlegerigheid door een ernstige ziekte.⁹ In overleg met de uitgevende instantie wordt dan bepaald hoe op andere wijze de identiteit kan worden vastgesteld en de biometrische gegevens (en de handtekening) van de aanvrager kunnen worden verkregen. Bij alle ontwikkelingen, ook zoals hieronder toegelicht, zal steeds gezocht worden naar een moderne en effectieve wijze van toepassen in het buitenland die rekening houdt met de bijzondere omstandigheden die daar voorkomen.

Verbeteren consulaire documentverstrekking en dienstverlening

Met de invoering van het biometrisch paspoort waarin vingerafdrukken sinds 2009 worden opgeslagen en de herinrichting van het postennet in

² Zie Kamerstuk 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 51.

³ Zie in dit kader bijvoorbeeld Verordening (EU) 2016/399 over de Schengengrenscodes.

⁴ Zie Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 380/2008; Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, zoals gewijzigd door Verordening (EU) Nr. 444/2009; en COM(2018) 212: Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad 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.

⁵ Artikel 26 lid 3 Paspoortwet.

⁶ Zie Kamerstuk 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 52.

⁷ Op grond van Verordening (EG) 2252/2004, zoals gewijzigd door Verordening (EG) 444/2009. Hierin staan ook normen voor veiligheidskenmerken voor reisdocumenten.

⁸ Artikel 28 lid 3 Paspoortwet.

⁹ Kamerstuk 31 324 (R 1844), nr. 3, p. 43.

2013 is het niet langer mogelijk om reisdocumenten, anders dan een nooddocument (laissez-passer), aan te vragen bij honorair-consuls. Rond de herinrichting van het postennet is de geldigheidstermijn van een paspoort verlengd van vijf naar tien jaar. In de meeste landen kunnen Nederlanders zich tot de ambassade in de hoofdstad wenden voor de aanvraag van een reisdocument en/of een consulaat-generaal. Ook is het voor niet-ingezetenen Nederlanders mogelijk gemaakt om tijdens verblijf in Nederland een aanvraag te doen bij één van de aangewezen (grens)gemeenten en bij de gemeentebalie op de luchthaven Schiphol. Het Kabinet is zich ervan bewust dat het aanvragen van een reisdocument voor niet-ingezetenen Nederlanders verre reisafstanden en hoge kosten met zich kan meebrengen. Dit blijkt onder meer ook uit de eerdergenoemde brief van de organisatie NIHB en reacties op de consultatie «consulaire dienstverlening»¹⁰. Het Kabinet spant zich in om de dienstverlening op dit vlak verder te verbeteren. In dat kader zullen de bestaande voorzieningen, waaronder ook de grensgemeenten en de paspoortbalie op Schiphol, de komende jaren worden gehandhaafd.

Op verschillende plaatsen in de wereld wordt een mobiel vingerafdrukopname apparaat (MVA) gebruikt om op locatie aanvragen in te nemen. Onder meer in Spanje, Frankrijk, Turkije en de VS wordt deze apparatuur ingezet. Het Kabinet is voornemens om in de toekomst breder gebruik te maken van de inzet van het MVA. Tevens zal het Kabinet de paspoortdienstverlening via een externe dienstverlener (EDV) uitbreiden naar meer locaties. Voor meer informatie wordt u naar de Kamerbrief verwezen waarin u wordt geïnformeerd over de eindevaluatie pilot aanvragen bij een EDV en de verdere uitbreiding van deze dienstverlening.¹¹ Hoewel bij uitreiking van het paspoort ook een verschijningsplicht geldt, kan het onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld reisafstand of beperkte mobiliteit) worden opgestuurd. Dit wordt afgesproken bij de aanvraag, maar opsturen kan alleen als dit veilig is en is voor eigen rekening van de aanvrager. Nederlanders in het buitenland laten op veel plekken in de wereld hun document thuisbezorgen.

Ook wat betreft de informatievoorziening rond het verstrekken van reisdocumenten zijn de afgelopen tijd stappen gezet. De Minister van BZ heeft het 24/7 BZ contactcenter ingericht, één centraal punt voor consulaire vragen dat vanuit de gehele wereld gebeld kan worden. Nederlanders die in het buitenland wonen kunnen hier onder andere terecht met vragen over paspoorten. In het kader van de harmonisatie met de aangewezen gemeenten is bovendien een nieuwe tool gelanceerd voor paspoorten en ID-kaarten op Nederlandwereldwijd.nl. Dankzij deze tool kan online een persoonlijke checklist worden gemaakt van de documenten die nodig zijn bij een aanvraag van een paspoort of identiteitskaart.

Consequentie van bovenstaande ontwikkelingen is dat de kosten voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten evenwel zijn toegenomen. Door onder andere de investeringen in het verbeteren van de kwaliteit van de informatievoorziening (door bijvoorbeeld de inrichting van het 24/7 BZ contactcenter) en de verschuiving van aanvragen van ambassades en consulaten-generaal naar de grensgemeenten zijn de kosten voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten toegenomen. Uit het laatste integrale onderzoek naar deze kosten, het «Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken – inventarisatie dienstverleningskosten in 2016»¹², blijkt dat het huidige tarief niet kostendekkend is, wanneer de kosten worden gecalculeerd op

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/consulair>.

¹¹ Kamerstuk 25 764, nr. 110.

¹² Toegevoegd als bijlage, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

basis van verstrekking in het buitenland. Een tariefswijziging is nodig om het tarief op een voor de komende jaren kostendekkend niveau te krijgen. Het tarief voor paspoort voor volwassenen zal verhoogd worden van € 130,77 naar € 158,- en dat voor kinderen van € 117,47 naar € 140,60. Momenteel zet BZ in nauwe samenwerking met BZK in op een efficiencyverbetering en daarmee kostenreductie, bijvoorbeeld door de inzet van EDV's en digitalisering van het aanvraagproces.

(On)mogelijkheden volledige digitalisering

1. Authenticiteit foto

Het is technisch mogelijk om, met gebruik van zogenaamde automatische gezichtsherkenning, te constateren dat de gezichtskenmerken van een gezichtsoptname (foto) overeenkomsten vertoont met die van een foto die is ingeleverd bij de aanvraag van een vorig document. Daarmee komt niet vast te staan dat de ingeleverde (digitale) foto ook daadwerkelijk van de aanvrager (op dat moment) is. Dit laat onverlet dat ook bij visuele controle door een daartoe geautoriseerd persoon persoonsverwisseling niet is uit te sluiten. Verder is het technisch mogelijk foto's van verschillende personen zodanig te versmelten («morphing») dat beide personen als authentieke houders van het document worden herkend door de apparatuur. Ook in geval de foto met een app «live» wordt genomen, is het op dit moment nog niet goed mogelijk vast te stellen of de persoon van wie de opname wordt gemaakt «echt» is of dat een foto van een foto is gemaakt. Daarbij geldt dat het zelf maken van een foto die aan de eisen van de zogenaamde fotomatrix¹³ voldoet, niet eenvoudig is.

Juist om deze nieuwe vormen van identiteitsfraude te voorkomen onderzoekt de Staatssecretaris van BZK de mogelijkheden om het aanvraagproces zodanig in te richten dat op het moment van de aanvraag ter plekke een digitale opname van het gezicht van de aanvrager wordt gemaakt. Dit om op termijn eventueel tot een systeem van «Live Enrollment/Live Capture» te komen, waarbij ter plekke, naast de vingerafdrukken en handtekening, de gezichtsoptname wordt afgenomen. Hiermee neemt de betekenis van de verschijningsplicht alleen maar toe. Ten aanzien van «Live Enrollment/Live Capture» zal in nauwe afstemming met de Minister van BZ uitdrukkelijk gekeken worden naar de (on-)mogelijkheden om deze aanpak wereldwijd sluitend te krijgen.

2. Hergebruik vingerafdrukken in de chip

In Nederland worden vingerafdrukken alleen op het document opgeslagen en moeten deze bij elke aanvraag weer opnieuw worden verstrekt. Hergebruik van vingerafdrukken uit het eerdere reisdocument, zoals gesuggereerd door de organisatie Nederlanders in het Buitenland (NIHB), is mogelijk een optie. Dit vergt zowel onderzoek naar de mate waarin vingerafdrukken over langere periode hetzelfde blijven (bij hergebruik voor een vervolgaanvraag gaat het dan over minimaal twintig jaar), als onderzoek naar de technische en organisatorische aspecten van een dergelijk hergebruik. Omdat de verschijningsplicht vooralsnog noodzakelijk is, is er geen reden om op korte termijn deze onderzoeken uit te voeren.

¹³ Op basis van internationale ICAO standaarden en afspraken waaraan gezichtsoptname in reisdocumenten moet voldoen om o.a. automatische grenspassage mogelijk te maken. Deze eisen zien o.a. op belichting, achtergrond, positie van het gezicht, aanwezigheid van haar in het gezicht, etc.

3. Opname biometrie en handtekening als los proces

Een andere optie is om de opname van de biometrie en handtekening los van de aanvraag van een document te laten plaatsvinden. Hiermee zou de burger in een bepaalde periode voorafgaand aan de aanvraag bij een toegeruste locatie zijn biometrie en handtekening alvast kunnen afgeven voor later gebruik. Te denken valt hier aan de ambassade, het consulaat-generaal of een externe dienstverlener, of de daarvoor aangewezen grensgemeente of Schipholbalie. De verschijningsplicht verdwijnt hier niet mee, maar het creëert de mogelijkheid om die te laten plaatsvinden op een eerder moment en op een groter aantal locaties, om daarmee de flexibiliteit aanzienlijk te vergroten. Deze nieuwe optie roept echter vragen op. Deze liggen zowel op het terrein van de identiteitsvaststelling, die nu eens per tien jaar plaatsvindt, als de herbruikbaarheid van de biometrie, de opslag daarvan bij de uitgevende instantie en overige gevolgen voor het aanvraagproces. Deze optie impliceert dat het fysieke document op een later moment en digitaal kan worden aangevraagd.

Aangespoord door de motie zullen de Minister van BZ en de Staatssecretaris van BZK de voor- en nadelen van deze optie nader onderzoeken. Het Kabinet zal nader onderzoeken of deze optie (voor eerste aanvragen of herhaalaanvragen), binnen onder andere de randvoorwaarden van veiligheid en betrouwbaarheid, mogelijkheden biedt om flexibeler met het moment van verschijnen om te gaan en, indien haalbaar, deze optie implementeren om daarmee de paspoortdienstverlening voor Nederlanders in het buitenland te verbeteren.

4. Digitalisering van het aanvraagproces

Binnen de in deze brief genoemde kaders wordt gewerkt aan een online formulier voor aanvragen in het buitenland, waarin de aanvrager in de toekomst online de persoonlijke gegevens kan invullen en de benodigde documenten kan uploaden. Hiermee wordt de verschijningsplicht niet weggenomen, maar het voorkomt dat de aanvrager met ontbrekende documenten aan de balie verschijnt. De inzet is erop gericht om in 2020 tot een zo maximaal mogelijke digitalisering voor paspoortaanvragen in het buitenland te komen.

Internationale vergelijking

In het wetgevingsoverleg en in de brief van de organisatie Nederlanders in het buitenland (NIHB)¹⁴ is verwezen naar een aantal landen waar het mogelijk is reisdocumenten digitaal aan te vragen. De praktijk van een aantal andere landen met een ander aanvraagproces dan in Nederland is op hoofdlijnen geïnventariseerd. Voor zover bekend maken het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Ierland gebruik van een aanvraagproces waarbij de gezichtsopname digitaal kan worden aangeleverd. Dit zijn landen waarbij het eerder al mogelijk was bij sommige (herhaalaanvragen) foto's per post op te sturen. Deze landen nemen momenteel geen vingerafdrukken op in hun reisdocumenten. Veelal kennen de landen die dit bieden een andere wijze van identiteitsvaststelling, bijvoorbeeld met een getuigenverklaring. Ook zijn er landen die onder bepaalde voorwaarden de vingerafdruk hergebruiken. In Estland en Finland is het mogelijk om voor een nieuwe paspoortaanvraag vingerafdrukken te hergebruiken indien het minder dan vijf jaar geleden is dat de vingerafdrukken zijn afgenomen. In deze landen geldt de verschijningsplicht bij het ophalen van het paspoort, alwaar de identiteitsvaststelling plaatsvindt

¹⁴ https://www.nihb.nl/Brief_Blok.pdf; Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2379.

alvorens afgifte. Er zijn op dit moment geen landen bekend die vingerafdrukken op afstand digitaal opnemen.

Aangespoord door de motie stellen de Minister van BZ en de Staatssecretaris van BZK voor om nader onderzoek te doen naar de verschillende aanvraagprocessen die landen hanteren om te bezien of elementen uit deze processen in de Nederlandse context bruikbaar zijn. Deze zullen ook moeten passen in de regels die de Europese Unie stelt.

Conclusie

Een volledig digitaal aanvraagproces van Nederlandse reisdocumenten, zonder verschijning in persoon, is op basis van de huidige Paspoortwet- en regelgeving momenteel niet mogelijk. Tevens is de betrouwbaarheid en de veiligheid van de beschikbare techniek op dit moment nog onvoldoende, waardoor persoonlijke verschijning voorlopig aan de orde zal blijven. Vanuit fraudebestrijdingsoptiek en de wens om het Nederlandse reisdocument tot de meest betrouwbare in de wereld te laten behoren, is het niet wenselijk om de verschijningsplicht af te schaffen. Dit geldt zowel voor aanvragen in Nederland als in het buitenland. Tenslotte heeft het document dezelfde waarde ongeacht of het in Nederland of in het buitenland is verstrekt. Zeker gelet op het belang van reisdocumenten in het kader van internationale terrorismebestrijding. Dit laat onverlet dat in het kader van de modernisering van het reisdocumentenbeleid en aangespoord door de motie, de mogelijkheden tot verdere digitalisering nader worden verkend en is de inzet erop gericht tot een zo maximaal mogelijke versoepeling van het aanvraagproces te komen. De Minister van BZ en de Staatssecretaris van BZK zetten hier gezamenlijk op in. Voor dit doel vindt daarom een nadere inventarisatie plaats van de voor- en nadelen van het loskoppelen van de afgifte van biometrie en de (digitale) aanvraag van het fysieke document om flexibeler met het moment van verschijnen om te kunnen gaan voor aanvragen in het buitenland. Voorts wordt voorgesteld om nader onderzoek te doen naar de verschillende aanvraagprocessen die verschillende landen hanteren om na te gaan welke elementen hiervan in onze context toepasbaar zijn. Over de resultaten van deze beide onderzoeken zullen wij uw Kamer uiterlijk in september 2019 informeren. Daarnaast wordt ingezet op breder gebruik van het MVA en het verbreden van het gebruik van een EDV op meer locaties.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok