

TER BESPREKING

Aan
Van

Staatssecretaris van BZK

DGOO

Bureau DG

Contactpersoon

[Redacted]

T [Redacted]

Datum

2 oktober 2019

Kenmerk

Bijlage(n)

1

Samengewerkt met

Directie Digitale Overheid
(i.o.), RvIG, CZW, CIO BZK

nota

Kamervragen over KTDI

Aanleiding

Op 10 juli hebben de leden Den Boer en Verhoeven (D66) schriftelijke vragen ingediend over een bericht in de Standaard (27 juni) dat Canada en Nederland testen uitvoeren met trans-Atlantische vluchten zonder paspoort. Deze vragen zijn gesteld aan de minister en staatssecretaris van J&V en aan u. De staatssecretaris van J&V verstuurt de beantwoording, mede namens u en de minister van J&V aan de Tweede Kamer.

Kern

Er wordt naar aanleiding van diverse experimenten op het terrein van digitale identiteit onderzoek gedaan naar de juridische basis van deze experimenten. De kamervragen hebben de afgelopen tijd extra druk gelegd op dit onderzoek. De stand van zaken is dat er nog geen overeenstemming is binnen BZK over of dit experiment (Known Traveller Digital Identity (KTDI)) binnen de geldende wet- en regelgeving kan worden uitgevoerd. Dit heeft impact op de voorgestelde beantwoording van de Kamervragen, daarom sturen we u deze nota met een toelichting op het project, de issues en mogelijke vervolgsценario's.

Toelichting

Het doel van KTDI is het vergemakkelijken van het hele vliegreisproces voor 'bekende' passagiers. Het concept komt uit de gezamenlijke koker van de ICAO (Internationale burgerluchtvaartorganisatie) en het World Economic Forum (WEF) en is gelanceerd op de jaarlijkse bijeenkomst van het WEF in Davos in 2018. Er is een publiek-privaat consortium¹ ingericht voor de uitvoering. Bij J&V is directie Migratiebeleid de trekker. Daarnaast zijn RvIG (verantwoordelijk voor uitgifte reisdocumenten) en de KMar (grenscontroles) nauw betrokken. De ontwikkeling van de benodigde software is gerealiseerd door Idemia, de producent van Nederlandse reisdocumenten. De app wordt ontwikkeld door Accenture.

Enerzijds zou KTDI de doorstroom op vliegvelden versoepelen, anderzijds ervaart de reiziger meer gemak, omdat hij zijn data in een keer ter beschikking stelt ten behoeve van verschillende stappen in zijn reis. Grenspassage is daar een van. Beoogd wordt KTDI vorm te geven in de zin, dat nadat de reiziger deelname aan

¹ Bestaande uit het WEF, Accenture (zakelijke dienstverlening m.b.t. ICT en technologie), partijen uit Canada, KLM Royal Dutch Airlines en Schiphol Nederland B.V en het ministerie van J&V.

KTDI heeft bevestigd, zijn paspoortgegevens worden omgezet in een digitale identiteit die wordt afgegeven en gecertificeerd door een overheidsinstantie (gedacht wordt aan de gemeente Haarlemmermeer/ Schipholbalie). Deze digitale identiteit komt op de mobiele telefoon van de reiziger en in de KTDI-software te staan. Vervolgens worden de noodzakelijke gegevens gedeeld met bijvoorbeeld de KMar (grenspassage) en vliegtuigmaatschappijen (boarding). In de toekomst zouden gegevens ook aan andere private partijen in de reisketen (oa hotels, autoverhuurbedrijven) doorgegeven kunnen worden. Bij de grenspassage wordt de deelnemer gecheckt d.m.v. gezichtsherkenning. Alle processtappen van de reiziger worden in de KTDI-software vastgelegd, zodat de deelnemende partijen weten waar de reiziger zich in het proces bevindt.

BZK (RvIG) is ingestapt op dit project vanwege de ontwikkelingen op het gebied van digitale identiteit. Zoals gemeld in de beantwoording van de Kamervragen over "Overheid lanceert digitaal paspoort op mobiele telefoon" (op 25 september jl. naar de TK verzonden) bevinden deze initiatieven bevinden zich in een beginstadium waarbij de focus ligt op experimenteren en leren. In deze fase worden vooral de technische, maatschappelijke en juridische aspecten onderzocht. Vanwege het grote belang van betrouwbaarheid, veiligheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid van de middelen die zijn toegestaan in het huidige identiteitsstelsel is er een bindend wettelijk kader, dit is ook van toepassing op het KTDI-project. Met dit kader worden de publieke belangen van burgers en bedrijven, zoals privacy, veiligheid en betrouwbaarheid, geborgd. Deze wettelijke eisen gelden ook voor experimenten met betrekking tot digitale identiteit.

Wereldwijd wordt nagedacht over het gebruik van een betrouwbare door de overheid erkende veilige en inclusieve digitale identiteit, waarmee een persoon kan worden geïdentificeerd zonder fysiek identiteitsbewijs, met effectieve waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. De ontwikkelingen op dit onderwerp gaan snel; publieke en private initiatieven en combinaties daarvan worden tegelijkertijd en naast elkaar ontwikkeld. Binnen het programma NL DIGIbeter zijn de doelstellingen en acties ten aanzien van de digitale overheid op een rij gezet. De initiatieven die eveneens vormen van digitale identiteit beproeven zijn opgenomen in deze agenda. Het gaat om vID (virtuele identiteit) en KTDI (Known Traveler Digital Identity) en Self-Sovereign Identity (SSI).

Juridische grondslag voor virtuele identiteit/reisdocument

CZW heeft het plan voor de beoogde KTDI-pilot bekeken en constateert dat de pilot, na de technische/operationele test, rechtsgevolgen heeft; in de tweede fase gaat het om het bij wijze van experiment uitvoeren van rechtshandelingen. De beoogde vorm, dus middels de uitgifte/validatie van een digitale identiteit, stuit echter op bezwaren. De Paspoortwetgeving geeft namelijk geen ruimte voor (experimenten met) andere verschijningsvormen van reisdocumenten.

De wetsbepalingen over het document en over de uitgifte ervan gaan – mede op basis van internationale en Europese voorschriften - uit van fysieke documenten. Deze zijn drager van een uitleesbare chip. Om (tijdelijk) afwijken hiervan mogelijk te maken, is noodzakelijk dat in een wet in formele zin wordt bepaald van welke

bepalingen in de Paspoortwet mag worden afgeweken en onder welke voorwaarden. Daarnaast is aanvullende regelgeving noodzakelijk om de op dit nieuwe proces van uitgifte van een virtueel document toegesneden procedures vast te leggen. Dit is belangrijk, omdat de Paspoortwet de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van aanvragers van reisdocumenten en een veilig en betrouwbaar reisdocumentenproces moet borgen.

Doel van experimenteren

Tegen de beperkingen in geldende wet- en regelgeving aanlopen is een onderdeel van experimenteren. De vraag is of dit betekent dat het experiment meteen gestopt zou moeten worden. RVIG zou graag verder onderzoeken wat de mogelijkheden zijn binnen het wettelijke kader. Daarbij kan ook gekeken worden welke toekomstige wetgeving nodig is om (experimenten met) digitale identiteiten mogelijk te maken. Nader onderzoek kan ertoe leiden dat uiteindelijk moet worden besloten om vanuit BZK niet door te gaan met KTDI-pilot (dit hoeft niet te betekenen dat JenV stopt met de pilot).

Het is overigens ook mogelijk dat het project de komende tijd nog tegen andere problemen aanloopt, bijvoorbeeld op organisatorisch, technisch of internationaal vlak.

Mogelijke scenario's:

1. Direct stoppen met de pilot, gegeven de juridische implicaties.
2. Nader onderzoek doen of het juridisch mogelijk is om door te gaan met de pilot. Naar aanleiding van het onderzoek zijn er een aantal opties mogelijk:
 - a. Als blijkt dat wijzigingen van de wet- en regelgeving wenselijk zijn kunnen deze in gang worden gezet. De paspoortwet kan, zoals eerder beschreven, worden aangepast om een digitale vorm van het paspoort mogelijk te maken, mits dit in lijn is met de gewenste ontwikkelingen op het gebied van digitale identiteiten (bijv. WDO). (NB; het doorvoeren van wijzigingen in Rijkswetgeving kan 2,5 jaar duren).
 - b. Er wordt in overleg met JenV bekeken of een wijziging van de scope of opzet van de pilot mogelijk is, zodat deze wel binnen de wet- en regelgeving valt.
 - c. BZK trekt zich terug uit het project.
3. De pilot eerst in een lab omgeving testen (conform CIO BZK advies), en parallel daaraan onderzoek doen naar juridische mogelijkheden.

Gevolgen voor de beantwoording kamervragen

Omdat er binnen BZK nu discussie is over de juridische grondslag van het project is het advies om de Kamervragen voorzichtig te beantwoorden. Specifiek is het advies de antwoorden op vraag 5 en 7 aan te passen. Voorgestelde lijn van beantwoording is aan te geven dat eerst de juridische grondslag van een dergelijke pilot moet worden getoetst, en dat op basis daarvan over het vervolg wordt beslist.