

Aan
De Staatssecretaris

Directie CZW

Contactpersoon

T

Datum

24 juni 2020

Kenmerk

Samengewerkt met

DDO, RVIG

nota

Opties wijziging Paspoortwet

Aanleiding

Follow up KTDI; behoefte aan grondslag(en) voor uitgifte van door de overheid gevalideerde digitale reisdocumenten.

Met opmerkingen

1/7

Advies/actie

- Voor de KTDI-pilot (verwachte start: Q1 2021) is een wettelijke basis nodig. Deze nota brengt cf uw verzoek (zie nota 20 januari jl, bijgevoegd) de opties en planning daarvoor in beeld;
- U wordt geadviseerd te kiezen voor een eigenstandig wetstraject 'digitale identiteit' (optie III);
- In dit wetstraject zal een algemene experimenteerbepaling worden meegenomen.

NB: met afronding van deze nota is gewacht tot J&V en BZK het eens waren over beantwoording van de Kamervragen over KTDI. Deze zijn recent door J&V aan de TK gezonden.

Kern

- Voor de KTDI-pilot is wettelijke verankering nodig van door de overheid gevalideerde afgifte van digitale reisdocumenten tbv grenspassage.
- Een wettelijke basis kan alleen gerealiseerd worden dmv wijziging van de Paspoortwet, een Rijkswet. Deze nota bevat hiertoe een aantal opties.
- Bij het maken van een keuze moet de samenhang met lopende nationale trajecten in het oog worden gehouden, waaronder de beleidsontwikkeling digitale identiteit en de vernieuwing van het reisdocumentenstelsel (programma VRS). Ook moet rekening worden gehouden met lopende internationale en EU-ontwikkelingen, opdat we nu geen wetgeving voorbereiden die later moet worden teruggedraaid.
- Op dit moment staat Europese regelgeving het gebruik van een 'digitaal paspoort' voor grenspassage niet toe; een reisdocument is een *fysiek* document, dat aan specifieke eisen en waarborgen moet voldoen. Deze waarborgen moeten ook bij een digitale variant kunnen worden geborgd.
- Ter informatie is een indicatief overzicht van beleidswensen inzake reisdocumenten opgenomen (bijlage). Hieruit volgt dat de komende jaren twee grote beleids/wetstrajecten mbt reisdocumenten lopen: Verbetering stelsel reisdocumenten/VRS en Digitale identiteit.

Afwegingskader; opties

Optie I: Experimenteerbepaling in de Paspoortwet

Bij experimenteerregulering wordt *tijdelijk* afgeweken van de wet. Een dergelijke bepaling schept ruimte om te beproeven of een ontwerp voor een nieuwe wettelijke *norm* het beoogde effect, namelijk het oplossen van een maatschappelijk probleem, heeft. Er moet dus worden onderbouwd hoe het experiment bijdraagt aan het oplossen van het maatschappelijke probleem. Een experiment wijkt af van het algemeen belang waarvan de wet de uitdrukking is, en kan een inbreuk maken op de rechtszekerheid en op de rechtsgelijkheid. Daarom moeten experimenten met de nodige *waarborgen* worden omgeven en is het belangrijk dat steeds wordt bezien of een experiment nodig is, dat experimenteren methodologisch verantwoord geschiedt, en dat parlementaire betrokkenheid gegarandeerd is. De Raad van State formuleert het in een advies van december 2019 aldus: De functie van een experiment is het testen van een alternatieve *regel*, niet het vervangen van de beleidsvoorbereiding of het in kaart brengen van de voor- of nadelen van een denkrichting (Advies RvSt W01.19.0146/I, 6/12/2019).

Experimenteerwetgeving faciliteert dus *alleen* een welbepaald experiment en *niet* voorbereiding van beleid. Na een experiment moet het effect worden geëvalueerd, waarna (mits het experiment positief wordt beoordeeld) vervolgens de (Rijks)wet – weer – moet worden aangepast. Daarnaast gaat een ‘experimentenwet’ *altijd* gepaard met een - aan de TK/EK voor te leggen – algemene maatregel van Rijksbestuur (amvrb) waarin het experiment nauwkeurig is uitgewerkt en beschreven.

Gelet op deze randvoorwaarden is een experimenteerbepaling die specifiek is geschreven voor het kunnen houden van de KTDI-pilot, gericht op het beproeven van gevalideerde digitale uitgifte van het paspoort tbv grenspassage, minder passend en is kritiek (negatief dictum) van de RvSt te verwachten.

Voorts kan identificatie op politieke belangstelling rekenen, zeker als, zoals bij KTDI, er private partijen betrokken zijn. Daarbij zal de vraag rijzen hoe dit experiment zich verhoudt tot de ontwikkelingen rond digitale identiteitsvaststelling in den brede.

Gelet op het voorgaande valt met een experimenteerbepaling geen tijdswinst te behalen, integendeel. Dit vergt immers twee keer een (Rijks)wetstraject, en dus dubbele betrokkenheid van de TK/EK met zowel het wetsvoorstel als de amvrb. Een Rijkswetstraject beslaat minimaal 2 jaar.

Optie II: Betrekken bij lopend wetstraject. Er zijn twee varianten:

1) Komende wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van EU-Verordening 20 19/1157 (Wet uitvoering verordening identiteitskaarten); fase advisering Raad van State.

'Meenemen' van andere onderwerpen bij implementatie van EU-recht is echter niet toegestaan. Reden: dit brengt het halen van de implementatietermijn in gevaar.

2) Komende wijziging van de Paspoortwet in verband met invoering verbeteren reisdocumentenstelsel (VRS); fase ambtelijke voorbereiding.

Deze wetwijziging is i.v.m. de noodzaak van snelle uitvoering en daaraan verbonden financiële gevolgen onderworpen aan een strakke planning. Om die reden is de portée van dit wetsvoorstel reeds beperkt tot het nodige. VRS kan in ambtelijke voorbereiding en verdere procedure geen vertraging velen.

Optie III Afzonderlijk (nieuw) wetstraject

In een afzonderlijk traject kan de verbinding worden gelegd met de *integrale* visievorming op digitale identiteitsvaststelling (dus: niet alleen t.b.v. de functie grenspassage). Ook kan op deze wijze worden aangesloten bij internationale (ICAO) en Europese (digitale strategie EU Commissie) ontwikkelingen inzake standaarden voor (digitale) reisdocumenten die nopen tot wijziging van de Paspoortwet. Indien gebruik van een ander dan fysiek paspoort in nationale wetgeving wordt geregeld, moet dit internationaalrechtelijk zijn toegestaan en moeten internationale normen in acht worden genomen.

Een afzonderlijk traject biedt bovendien de mogelijkheid tot ontvlechting van de Paspoortwet, waarbij de identiteitskaart wordt overgeheveld naar een 'eigen' wet. Hierdoor hoeft in de toekomst niet elke wijziging mbt de (e-)NIK een Rijkswet-procedure te doorlopen.

Tot slot biedt een eigenstandig wetstraject 'digitale identiteit' de gelegenheid om – naast het regelen van digitale identiteitsvaststelling t.b.v. grenspassage – in algemene zin een experimenteerbepaling in de Paspoortwet op te nemen; deze moet vanzelfsprekend wel aan de voorwaarden genoemd bij I voldoen (tijdelijkheid, amv(r)b, voorhang, evaluatie etc.). Dit komt tegemoet aan de groeiende behoefte om te kunnen experimenteren met reisdocumenten, bijvoorbeeld met het oog op de doorontwikkeling van het reisdocumentenstelsel of het visietraject digitale identiteit. Een algemene experimenteerbepaling is ook voorzien voor de WDO en Wet BRP.

Het visietraject digitale identiteit is inmiddels opgestart (door DDO, RVIG, Logius, CZW). U bent hierover reeds ten eerste male in een inhoudelijke sessie geïnformeerd.

Optie IV: Spoedwetgeving

De (enige) variant waarbij wetgeving mogelijk gereed kan zijn voordat de pilot start, is een spoedwet. Gelet op de aard en politieke gevoeligheid van het onderwerp digitale identificatie en de voor spoedwetgeving noodzakelijke intensieve politieke en ambtelijke inzet richting alle bij een Rijkswetproces

betrokken partijen (oa RvSt, MR, TK, EK, BES, landen in het Koninkrijk), is dit een onrealistische en onbegaanbare weg.

Conclusie

Creëren van een wettelijke basis voor de KTDI-pilot/gevalideerd digitaal reisdocument vergt in alle gevallen aanpassing van de Paspoortwet:

- Een specifieke experimenteerbepaling is, vanwege het toetsingskader dat de RvSt hanteert, minder passend en zal op (forse) kritiek kunnen rekenen. Bovendien valt er geen tijdwinst mee te behalen, sterker: het leidt tot dubbel werk.
- Meeliften met een lopend Paspoortwet-traject zal leiden tot vertraging van het desbetreffende traject, hetgeen zeer onwenselijk is.
- Afzonderlijke aanpassing van de Paspoortwet heeft de voorkeur, gezien de relatie met de beleidsmatige ontwikkeling van een (visie op) digitale identiteit en de benodigde aansluiting bij internationale ontwikkelingen.
- Bij die gelegenheid kan een algemene experimenteerbepaling worden meegenomen.
- Beleidsontwikkeling en wetgeving zullen enkele jaren in beslag nemen; eea is dus niet op tijd gereed voor de KTDI-pilot (start: 2021).
- Het risico daarvan is aanvaardbaar en uitlegbaar in het licht van de gemaakte afspraken met internationale partners en bedrijfsleven (zie eerdere nota).
- De KTDI-pilot wordt weliswaar uitgevoerd zonder wettelijke grondslag, maar deze onrechtmatigheid is tijdelijk (deelname aan de pilot eindigt na het realiseren van de beoogde 10.000 passagiersvluchten, verlenging mag niet aan de orde zijn) en bovendien is sprake van inachtneming van de AVG en afspraken tussen deelnemende (overheids)participanten en met deelnemende reizigers.

Datum
24 juni 2020
Kenmerk
2020-0000385877

Datum
24 juni 2020

Kenmerk
2020-0000385877

Bijlage: overzicht beleidswensen en daarbij behorende wetgeving reisdocumenten (Paspoortwet)

	Beleidswens	Noodzakelijke wetgeving	SVZ wetgevings-traject	Gerealiseerd op	Uitvoering gereed
1.	In gebruikname nieuw basisregister reisdocumenten/BR (geen biometrie)	1. Wijziging Paspoortwet 2. Paspoortbesluit 3. Wijziging uitvoerings-regelingen	Wet is aangenomen, rest loopt	Q4 2020	Ja
2.	Datamigratie van het oude negatieve basisregister naar het nieuwe BR en van de decentrale RAAS'en naar het nieuwe BR	1. Wijziging Paspoortwet 2. Bij voltooiing migratie: inwerkingtredings KB waardoor bepaling over oude register vervalt 3. Waarschijnlijk aanpassing paspoortbesluit en regelingen nodig	Loopt	Q4 2020	ja
3.	eNIKS uitgeven bij vertegenwoordigingen in de landen i.s.m. gemeente Haarlemmermeer	1. Wijziging Paspoortwet 2. Paspoortbesluit 3. Paspoortuitvoerings-regelingen	Loopt	Q4 2020	Nee
4.	Verstrekken nieuwe NIK met e-functie	1. Wijziging Paspoortwet 2. Paspoortbesluit	Loopt	Q4 2020	Ja
5.	Kosten nieuwe eNIK in rekening brengen	Wijziging besluit paspoortgelden	Loopt	Vanaf datum uitgifte eNIK's	Nee
6.	eNIK activeren en e-functie gebruiken	1. Wijziging Paspoortwet 2. Paspoortbesluit 3. Wijziging uitvoerings-regelingen 4. WDO en Besluit DO	Loopt	Q4 2020	Nee
7.	Vingerafdrukken en vlag plaatsen op de NIK	1. Wijziging Paspoortwet EU-verordening 2. Wijziging Paspoortbesluit 3. Wijziging regelingen	Loopt	8-2021	nee
8.	De NIK uit de Paspoortwetgeving schrijven (nieuw te starten traject)	1. Wijziging Paspoortwet en opstellen nieuwe Wet NIK 2. Wijziging Paspoortbesluit en opstellen nieuw Besluit NIK 3. Wijziging besluit paspoortgelden en opstellen regelgeving gelden NIK 3. Wijziging regelingen en opstellen nieuwe regelingen NIK	Niet gestart		Nee
9.	centraal biometrieregister introduceren, waarbij minister geen verantwoordelijkheid heeft	1. Wijziging Paspoortwet (nieuw/"VRS") 2. Wijziging Paspoortbesluit	Loopt (fase eerste concepten)	2022/23	nee

Datum
24 juni 2020
Kenmerk
2020-0000385877

	voor verstrekkingen (verantw. blijft decentraal)				
10.	centraal biometrieregister, waarmee de minister fraude beter kan bestrijden	Wijziging Paspoortwet (nieuw)	Gedachte bij VRS besprekingen		Nee
11.	BR, in combinatie met een nieuw biometrieregister, het leidende register maken voor reisdocumenten verstrekking. Dus: verstrekkingstromen tussen alle registers wijzigen	Wijziging Paspoortwet (nieuw/"VRS")	Loopt (fase eerste concepten)		Nee
12.	De decentrale aanvraag- en archiefstations uitfaseren, zodat er alleen nog decentrale aanvraag-systemen overblijven, gekoppeld aan de centrale registers	Wijziging Paspoortwet (nieuw/"VRS")	Loopt (fase eerste concepten)	2022/23	Nee
13.	Alle gegevens die te maken hebben met een aanvraag of een "voornemen" van een aanvraag in het BR registreren	Wijziging Paspoortwetgeving (nieuw/"VRS")	Loopt (fase eerste concepten)	2022/23	Nee
14.	Een weigeringsgrond introduceren voor mensen die al een aanvraag hebben lopen.	Wijziging Paspoortwetgeving (nieuw)	Niet gestart. Buiten scope VRS geplaatst		
15.	Datamigratie (biometrie) van RAAS'en naar nieuw biometrieregister	Wijziging Paspoortwetgeving (nieuw/"VRS")	Loopt (fase eerste concepten)	2022/23	
16.	Jaarlijkse wijzigingen /indexering van leges reisdocumenten	Wijziging Besluit Paspoortgelden	Niet gestart, start medio 2020	1.1.2021 1.1.2022 etc	Nee
17.	Overheveling besluit paspoortgelden naar Paspoortbesluit en neerleggen tarieven in een tarievenregeling	1. Wijziging Paspoortbesluit en intrekken besluit paspoortgelden 2. Nieuwe tarievenregeling	Niet gestart, wens CZW en beleid		Nee
18.	Verwijderen geslachtsaanduiding uit de NIK	1. Wijziging Paspoortwet (delegatie naar besluit) 2. Regelen in Paspoortbesluit	Niet gestart, wel politieke wens (Kamer)		
19.	Experimenten met vID of andere technologieën mogelijk maken	Wijziging Paspoortwet (nieuw)	Niet gestart, wel wens uitvoering, minister		Nee
20.	Uitgifte vID/v-paspoort mogelijk maken	1. Wijziging Paspoortwet (nieuw) 2. Wijziging Paspoortbesluit (Nieuw) 3. Wijziging regelingen (nieuw)	Niet gestart, wel politieke en beleidsmatige wens		Nee Beleidsvisie gestart