

Bijlage bij de nota "Nadere rapporten en indiening parlementen Wijziging Paspoortwet en nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart ("ontvlechting NIK")"

Reden en aanleiding wetsvoorstellen

De argumenten om in 1995 de (voorloper van de) NIK in de Paspoortwet onder te brengen, zijn niet meer onverkort van toepassing. De reden om de NIK uit de Paspoortwet te halen is tweeledig. Ten eerste is de (regelgeving rond de) NIK een nationale aangelegenheid van het Europese deel van Nederland. De Caribische landen hebben er herhaaldelijk op gewezen dat een regeling van de NIK in een rijkswet – en dus hun betrokkenheid – niet noodzakelijk is. De NIK is bovendien sinds 2013 in de Paspoortwet niet meer aangemerkt als een reisdocument van het Koninkrijk, maar als identiteitskaart van het Europese deel van Nederland. Gelet hierop kan worden betoogd dat de NIK geen aangelegenheid van buitenlandse betrekkingen en dus geen Koninkrijksaangelegenheid is, waardoor op grond van het Statuut regeling bij rijkswet niet is vereist.

De tweede reden is meer een praktische en tegelijk een gevolg van het feit dat het Statuut niet tot een regeling bij rijkswet noopt. De ontvlechting van de NIK uit de Paspoortwet leidt ertoe dat in het vervolg, indien er wijzigingen in de wetgeving voor de (uitgifte van de) NIK doorgevoerd dienen te worden, bv. op grond van EU-regelgeving die niet voor de Caribische landen geldt, geen rijkswetprocedure meer doorlopen hoeft te worden. Dat scheelt onnodige belasting voor de Caribische landen van het Koninkrijk en tijd voor Nederland.

De meer concrete aanleiding om dit voorstel van rijkswet nu ter hand te nemen zijn een aantal vragen van de leden van de MAN-fractie en de PAR-fractie in het verslag van de Staten van Curaçao en van de United Sint Maarten Party-fractie in het verslag van de Staten van Sint Maarten bij eerdere wijzigingen van de Paspoortwet. 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. De Minister van rBZK heeft in reactie hierop tweemaal toegezegd te bezien of en op welke wijze aan de regeling van de NIK op een andere wijze vorm kan worden gegeven. De twee wetsvoorstellen zijn hier de uitwerking van.

Inhoud wetsvoorstellen

Wijziging Paspoortwet (Rijkswet)

- * Kern: het schrappen van artikelen, artikelleden of zinnen die betrekking hebben op de (vervangende) NIK.
- * Aanpassen van enkele artikelen zodat, ook als de NIK een eigen wet heeft, geregeld blijft dat iemand een NIK (maar geen vervangende NIK¹) kan hebben naast een reisdocument.
- * Verwijzingen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart om bestaande gegevensuitwisselingen in de Paspoortwet straks in stand te houden als de NIK een eigen wet heeft. Het gaat primair om gegevensuitwisseling tussen de autoriteiten die reisdocumenten uitgeven (Paspoortwet) en de autoriteiten die de NIK uitgeven (Wet op de Nederlandse identiteitskaart).

(Nieuwe) Wet op de Nederlandse identiteitskaart

- * Het voorstel bevat voornamelijk bepalingen die zijn overgeheveld uit de Paspoortwet die (mede of uitsluitend) betrekking hebben op de (vervangende) NIK, waarbij de opbouw van de Paspoortwet wordt gevolgd.
- * Globale inhoud: persoonsgegevens die op de NIK worden vermeld en in registraties worden opgenomen, plaatsing publiek identificatiemiddel op de NIK, aanspraken op de NIK, weigeringsgrond NIK en registratie daarvan, de procedure rond uitgifte van de NIK, bepalingen over het van rechtswege vervallen van een (vervangende) NIK, inhouding en inlevering.
- * Verwijzingen naar de Paspoortwet om bestaande gegevensuitwisselingen onder de Paspoortwet straks in stand te houden als de NIK een eigen wet heeft. Het gaat primair om gegevensuitwisseling tussen de autoriteiten die reisdocumenten uitgeven (Paspoortwet) en de autoriteiten die de NIK uitgeven (Wet op de Nederlandse identiteitskaart).

¹ Een vervangende NIK kan worden uitgereikt aan iemand aan wie een uitreisverbod is opgelegd op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

De registraties (beide voorstellen)

Om de bestaande praktijksituatie in stand te houden, is er voor gekozen om de centrale registraties uit de Paspoortwet (het basisregister reisdocumenten en het register paspoortsignaleringen) voort te zetten op grond van de Paspoortwet, inclusief de registratie van gegevens over de NIK (die ook nu al onderdeel uitmaken van die registraties). De verantwoordelijkheden, verplichtingen en bevoegdheden van de Minister van BZK met betrekking tot de centrale registraties blijven geregeld in de Paspoortwet. De verantwoordelijkheden, verplichtingen en bevoegdheden van de autoriteiten die bevoegd zijn tot uitgifte van de NIK met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens over de NIK in de centrale registraties, worden geregeld in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

In lijn hiermee is in de nieuwe wet ook geregeld dat de autoriteiten die bevoegd zijn tot uitgifte van de NIK een eigen (lokale) Nederlandse-identiteitskaartenadministratie voeren, vergelijkbaar met de (lokale) reisdocumentenadministraties onder de Paspoortwet. In de praktijk zal het daarbij overigens technisch om dezelfde administratie gaan (het RAAS²) als nu wordt bijgehouden onder de Paspoortwet. De reden om dit zo te regelen is dat het van groot belang is dat de gegevens over zowel alle reisdocumenten als over de NIK bij elkaar worden geregistreerd in zowel het basisregister reisdocumenten, het register paspoortsignaleringen en de lokale administraties. 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. 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. Ook is in dit kader geregeld – net als thans het geval is, dat in het aanvraag- en uitgifteproces de bevoegde autoriteiten zowel moeten kunnen beschikken over gegevens van reisdocumenten van de aanvrager als over gegevens van (vervangende) NIK van de aanvrager, ongeacht welk nieuw document op dat moment wordt aangevraagd.

Twee verouderde en niet meer relevante bepalingen

Tijdens de voorbereiding van de wetsvoorstellen kwamen een verouderde bepaling aan het licht en een niet meer relevante bepaling. Aangezien het niet de verwachting is dat over deze twee punten inhoudelijke discussie zal plaatsvinden en de niet meer relevante bepaling samenhangt met de vervangende NIK³, is ervoor gekozen ze in de wetsvoorstellen ontvlechting mee te nemen.

* In artikel 35 van de Paspoortwet is geregeld dat aan de minderjarige die in werkelijke militaire dienst is, een reisdocument wordt verstrekt indien en voor zolang de daartoe aangewezen militaire autoriteit verklaart, dat zulks in het belang van de dienst is. Het artikel komt uit de tijd van de actieve dienstplicht en de tijd dat men pas met 21 jaar meerderjarig was. In de huidige tijd is dit artikel niet meer van belang (afgestemd met Defensie). Artikel 35 van de Paspoortwet is dus niet meer nodig en iets vergelijkbaars komt dus ook niet terug in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

* De uitzondering op de verschijningplicht uit de Paspoortwet is wat betreft de NIK alleen relevant voor aanvragen voor een vervangende NIK in het buitenland.⁴ 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 de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, minder strenge eisen te stellen dan aan iemand die een "gewone" NIK aanvraagt. Om die reden is de uitzondering op de verschijningsplicht van artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet, niet in de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart opgenomen. Overigens is de kans miniem dat een dergelijke aanvraag zich in de praktijk zou voordoen.

² Het reisdocumentenaanvraag- en archiefstation.

³ Een vervangende NIK kan worden uitgereikt aan iemand aan wie een uitreisverbod is opgelegd op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

⁴ Op grond van een EU-verordening is de uitzondering op de verschijningsplicht in de Paspoortwet al niet meer van toepassing op de "gewone" NIK.

Verbeteringen in beide wetsvoorstellen bij gelegenheid van de nadere rapporten

Actualisering t.a.v. het RVVR (Register vermiste of vervallen reisdocumenten)

In het voorstel van rijkswet is alsnog een wijziging van artikel 4a van de Paspoortwet over het RVVR opgenomen. Het RVVR wordt ondergebracht in het basisregister reisdocumenten, dat op 1 januari 2021 is ontstaan. De datamigratie vanuit het RVVR naar het basisregister reisdocumenten is op dit moment voltooid. Behalve datamigratie is echter ook nodig dat de afnemers van het RVVR technisch worden aangesloten en juridisch geautoriseerd om de gegevens voortaan verstrekt te kunnen krijgen vanuit het basisregister reisdocumenten. De verwachting is dat dat proces halverwege 2025 zal zijn voltooid. Vanaf dat moment kan artikel 4a van de Paspoortwet vervallen. Voor het geval het onderhavige voorstel van rijkswet eerder in werking treedt dan het moment waarop het proces van aansluiting is voltooid en artikel 4a van de Paspoortwet dus kan vervallen, moet het RVVR in de Paspoortwet ook de gegevens over de NIK blijven bevatten. In het voorgestelde artikel 5a van het wetsvoorstel Wet op de Nederlandse identiteitskaart is verder, net als in artikel 5 over het basisregister reisdocumenten, aanvullend bepaald dat de autoriteiten, belast met de uitvoering van deze wet, gegevens met betrekking tot de NIK moeten verstrekken aan Onze Minister van BZK om die in het RVVR op te nemen.

Verbetering bevoegdheden van de Gouverneurs van de Caribische landen

Het voorstel van rijkswet op enkele plekken aangepast in verband met het behouden van de bestaande bevoegdheid van de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten om een NIK in te houden of definitief aan het verkeer te onttrekken en de daarmee samenhangende aanduiding van autoriteiten waar documenten in bepaalde situaties moeten worden ingeleverd. Per abuis was deze bevoegdheid impliciet geregeld in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart, terwijl die expliciet geregeld behoort te worden in de Paspoortwet; bevoegdheden van de Gouverneur kunnen immers alleen in rijkswetgeving worden vastgelegd. Verder is in samenhang hiermee voorgesteld om in artikel 5 van de Paspoortwet expliciet op te nemen dat inlevering van een reisdocument ook kan geschieden bij de autoriteiten die op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart bevoegd zijn om reisdocumenten in te houden. Voorts is het wetsvoorstel Wet op de Nederlandse identiteitskaart in verband hiermee op enkele plekken aangepast, bijvoorbeeld de aanduiding van autoriteiten waar documenten in bepaalde situaties moeten worden ingeleverd.

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994

In het wetsvoorstel Wet op de Nederlandse identiteitskaart is alsnog een technische wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 opgenomen (i.v.m. een verwijzing in die wet naar de Paspoortwet) en een daarbij behorende samenloopbepaling met (kort gezegd) de Wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel (Stb. 2023, 195), die nog niet in werking is getreden.