

Vergaderjaar 2024–2025

36 643 (R2202)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met de ontvlechting van de Nederlandse identiteitskaart

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Het doel van dit voorstel van rijkswet is om alle bepalingen in de Paspoortwet over de (uitgifte van de) Nederlandse identiteitskaart (hierna: NIK) en de vervangende NIK uit de Paspoortwet te schrappen om die vervolgens in een «gewone» wet onder te brengen, de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (een apart, parallel lopend wetsvoorstel). Inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving zijn (op één verouderde bepaling na) niet beoogd.

De NIK is thans in de Paspoortwet (een rijkswet) ondergebracht. Bij de invoering in 1995¹ van de Europese identiteitskaart² als – toen nog – reisdocument van Nederland en als nationale identiteitskaart, is voor een regeling bij rijkswet gekozen.³ Een van de argumenten voor opname in een rijkswet was destijds de rechtstreekse betrokkenheid van de wetgevers in de landen bij het wetgevingsproces, zodat zij konden beoordelen of de belangen van hun landen in het voorstel tot hun recht kwamen. Een ander argument was de (toenmalige) status van de NIK als reisdocument en daarmee aspecten van buitenlandse betrekkingen zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut).⁴ Naar de huidige stand van zaken zijn deze argumenten echter niet meer onverkort van toepassing. De reden om de regeling van de (uitgifte van de) NIK niet meer in een rijkswet op te nemen, maar in een «gewone» wet, is tweeledig.

Ten eerste is de (regelgeving rond de) NIK een nationale aangelegenheid van het Europese deel van Nederland. De andere landen van het Koninkrijk (en Caribisch Nederland) hebben hun eigen identiteitskaarten.

¹ Stb. 1994, 78 en 868 (inwerkingtreding).

² Opvolger van de toeristenkaart (oude Europese reiskaart) en voorloper van de NIK.

³ *Kamerstukken II 1993/94, 22 973 (R1456), nr. 16*.

⁴ Artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut: «Onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald, zijn aangelegenheden van het Koninkrijk: b. de buitenlandse betrekkingen.»

Zij hebben daarvoor ook hun eigen regelgeving die geen onderdeel is van de Paspoortwet. Zowel Nederland als de Caribische landen zien de regeling van identiteitskaarten als een aangelegenheid van het desbetreffende land. De landen hebben er herhaaldelijk op gewezen dat een regeling van de NIK in een rijkswet – en dus hun betrokkenheid – niet noodzakelijk is.⁵ 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.⁶ Gelet hierop kan worden betoogd dat de NIK geen aangelegenheid van buitenlandse betrekkingen en dus geen Koninkrijksaangelegenheid is. De belangen van de Caribische landen zijn niet (rechtstreeks) betrokken en de voorziening (regeling van de NIK) kan geen gewichtige gevolgen voor hun belangen hebben en valt dus buiten de reikwijdte van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, in samenhang met artikel 11, derde lid, van het Statuut⁷, zodat gelet op artikel 14 van het Statuut een 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, 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 (regeling rond de) NIK is zoals gezegd 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 implementatie 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 identificatie⁸ 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 is voortvarendheid gewenst. 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 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).⁹

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 047 (R2108), nr. 7, p. 4 en Kamerstukken II 2020/21, 35 552 (R 2148), nr. 8, p. 1–2.

⁶ Kamerstukken II 2012/2013, 33 440 (R1990), nr. 2.

⁷ «Ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen wordt aangenomen, dat buitenlandse betrekkingen, wanneer belangen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben, Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten raken.»

⁸ Zoals de voorgestelde herziening van zogenaamde eIDAS-verordening: 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), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281&qid=1625048320890&from=NL>.

⁹ Stb. 2021, 351, Kamerstukken .35 552 (R2148).

Ten slotte is de meer concrete aanleiding om dit voorstel van rijkswet nu ter hand te nemen 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.¹⁰ 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.¹¹ Zij refereren daarbij aan het advies van de Raad van Advies van 10 juli 2018.¹² 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.¹³ 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) 2019/1157.¹⁴

2. Inhoud van het voorstel

2.1 Algemeen

Algemeen

Het grootste gedeelte van dit voorstel van rijkswet betreft het eenvoudigweg schrappen van artikelen, artikelleden of zinnen in de Paspoortwet die betrekking hebben op de (vervangende) NIK. Deze worden overgeheveld naar het parallelle voorstel van wet, houdende regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart, hierna: het parallelle wetsvoorstel). De kern zit in het schrappen van artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet, op grond waarvan hetgeen bij of krachtens de Paspoortwet is bepaald van overeenkomstige toepassing is op de NIK en de vervangende NIK (zie artikel I, onderdeel B, onder 1, van dit voorstel van rijkswet). Ook wordt een definitiebepaling toegevoegd voor de Nederlandse identiteitskaart (zie artikel I, onderdeel A, van dit voorstel van rijkswet).

Aanpassing van de artikelen 29, 30, 32 en 42 van de Paspoortwet is gecompliceerder dan het enkel schrappen van artikelen of onderdelen daarvan. Het samenstel van deze artikelen regelt, kort gezegd, ten eerste dat het op grond van de Paspoortwet mogelijk is om zowel houder te zijn van een NIK als van een reisdocument. Ten tweede wordt geregeld dat wordt voorkomen dat iemand beschikt over twee geldige NIK's of over een reisdocument of NIK naast een vervangende NIK. Deze uitgangspunten blijven in stand, maar zullen straks zowel regeling behoeven in de Paspoortwet als in de nieuwe Wet op de NIK. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen L, M, N en U, van dit voorstel van rijkswet.

Verder is gebleken dat artikel 35 van de Paspoortwet zodanig is verouderd dat wordt voorgesteld het te schrappen (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel R, van dit voorstel van rijkswet)

Ten slotte vervalt artikel 66a (uitgewerkte overgangsbepaling met betrekking tot nationale paspoorten en de NIK, zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel FF, van dit voorstel van rijkswet). Ook een in het

¹⁰ Kamerstukken 35 047 (R2108), inmiddels rijkswet: Stb. 2020, 104.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 047 (R2108), nr. 7, p. 4.

¹² RvA no. RA 09–18 RW.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 35 047 (R2108), nr. 11, p. 12.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 552 (R 2148), nr. 8, p. 1–2. Inmiddels rijkswet: Stb. 2021, 351.

verleden vergeten vernummering van artikelliden in artikel 38 van de Paspoortwet wordt hersteld (artikel I, onderdeel T, van dit voorstel van rijkswet).

Registraties

Op grond van de Paspoortwet bestaan op centraal niveau twee registraties: het basisregister reisdocumenten en het register paspoortsignaleringen¹⁵ (hierna: RPS).¹⁶ 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 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. Om de bestaande situatie met betrekking tot die registraties voort te zetten, zijn wel enkele aanpassingen nodig in de Paspoortwet. 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 voor de NIK. Denk aan wijzigingen in de beschrijving van de te registreren gegevens, de doelen waarvoor gegevens worden geregistreerd en verstrekt en de autoriteiten aan wie gegevens (kunnen) worden verstrekt. 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.

In het parallelle wetsvoorstel zullen wat betreft deze centrale registraties bepaalde onderdelen uit de Paspoortwet worden overgenomen (en in formulering toegeschreven op de NIK). Het gaat dan om de onderdelen van de artikelen over registraties die verplichtingen opleggen aan de tot uitgifte van reisdocumenten bevoegde autoriteiten. Die autoriteiten ontleen hun bevoegdheden met betrekking tot de uitgifte van de NIK straks immers aan bepalingen in het parallelle wetsvoorstel en niet meer aan de Paspoortwet en aldus is het parallelle wetsvoorstel de aangewezen plek om de verplichtingen van die autoriteiten vast te leggen. Ook zal in het parallelle wetsvoorstel (en dus niet in de Paspoortwet) worden bepaald welke gegevens omtrent de NIK in de registraties geregistreerd worden.

Meer specifiek voor het RPS geldt dat, wat betreft de weigeringsgronden die (kunnen) leiden tot registratie in het RPS, in de Paspoortwet de verplichtingen geregeld blijven die bij de Minister van BZK liggen vanaf het moment van registratie van gegevens in het RPS (bv. verplichtingen tot verwijdering uit het RPS). Deze verplichtingen zullen op grond van de Paspoortwet ook gaan gelden met betrekking tot registraties in het RPS op grond van het parallelle wetsvoorstel naar aanleiding van verzoeken tot weigering van de NIK (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel K).

¹⁵ 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.

¹⁶ Tijdelijk bestaat nog het Register vermiste of vervallen reisdocumenten op grond van artikel 4a van de Paspoortwet. Omdat de verwachting is dat dat register op korte termijn na de inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet, indien het tot rijkswet wordt verheven, in werking zal treden, wordt in deze memorie van toelichting alleen in de toelichting bij artikel I, onderdeel D, aan dat register aandacht besteed.

De verzoeken tot weigering zullen op grond van het parallelle wetsvoorstel worden beoordeeld door de Minister van BZK en ook zal de Minister van BZK de gegevens van de betrokken persoon in het RPS registreren. De te beoordelen voorwaarden voor een weigering en de te registreren gegevens zijn namelijk ook geregeld in het parallelle wetsvoorstel.

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 47, tweede lid, van de Paspoortwet) en registraties in verband met het ontbreken van een verklaring van toestemming bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar (artikel 49, derde lid, van de Paspoortwet). 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 reisdocumentenadministraties die elke tot uitreiking bevoegde autoriteit moet voeren op grond van artikel 3 van de Paspoortwet. Eenzelfde verplichting, maar dan voor de NIK, is opgenomen in het parallelle wetsvoorstel. In de praktijk zal zowel de reisdocumentenadministratie als de Nederlandse-identiteitskaartenadministratie onderdeel uitmaken van de bestaande decentrale apparatuur en programmatuur voor reisdocumenten¹⁷, waar ook nu de belangrijkste¹⁸ gegevens over de uitgifte van zowel reisdocumenten als NIK's decentraal zijn geregistreerd. Verstrekkingen uit de lokale reisdocumentenadministraties en straks de Nederlandse-identiteitskaartenadministraties ((bij of krachtens algemene maatregel van (rijks) bestuur op grond van artikel 3, achtste lid, van de Paspoortwet en artikel 3, zevende lid, van het parallelle wetsvoorstel) kunnen straks geschieden ter uitvoering van beide wetten. Dat is nodig om de huidige situatie onder de Paspoortwet in stand te houden na onderbrenging van de NIK in een aparte wet.

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

2.2 Het belang van registraties en gegevensuitwisseling

Met het nieuwe basisregister reisdocumenten dat per 1 januari 2021 is ingevoerd,¹⁹ 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.²⁰ 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

¹⁷ Het reisdocumentenaanvraag- en archiefstation (RAAS), zie artikel 72 in samenhang met artikel 1, onderdeel i, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

¹⁸ Zie artikel 72, derde lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, voor de opname van de overige gegevens in de decentrale administratie. Voor de NIK zal een vergelijkbare bepaling worden opgesteld.

¹⁹ Stb. 2020, 104 en Stb. 2020, 484 (inwerkingtreding).

²⁰ Zie voor meer informatie *Kamerstukken II 2018/19, 35 047 (R2108) nr. 3, onder andere p. 15 en 16*.

verklaren, inhouden, dan wel definitief aan het verkeer onttrekken van reisdocumenten en NIK's, namelijk het RPS en de lokale reisdocumenten-administraties.

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 twee of meer documenten bezit die hij niet gelijktijdig in bezit mag hebben (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen M, N en U, van dit voorstel van rijkswet);
3. identiteitsvaststelling en vaststelling van het Nederlanderschap bij de aanvraag van een nieuw document (artikel 28 Paspoortwet en bijvoorbeeld artikel 2.1 en 2.16 van het Paspoortbesluit);
4. de noodzaak om bepaalde documenten in te kunnen houden. De in dit kader relevante gronden voor inhouding van een reisdocument zijn de volgende:
 - 1°. de tot inhouding bevoegde autoriteit heeft van de Minister van BZK een mededeling ontvangen dat de houder is vermeld in het RPS (artikel 53 van de Paspoortwet). Opname in het RPS geschiedt bv. vanwege een gegrond vermoeden dat iemand zich aan een de tenuitvoerlegging van een zware straf of de invordering van bepaalde geldschulden zal onttrekken (artikel 25 van de Paspoortwet in samenhang met de artikelen 18 respectievelijk 22 van die wet) of vanwege het gegronde vermoeden dat iemand handelingen heeft verricht of zal verrichten met of met betrekking tot reisdocumenten die het vertrouwen in reisdocumenten hebben geschaad of zullen schaden dan wel opzettelijk een ander in de gelegenheid heeft gesteld of zal stellen om zulke handelingen te verrichten met of met betrekking tot een aan de betrokken persoon verstrekt reisdocument (artikel 25 Paspoortwet in samenhang met artikel 24 van die wet);
 - 2°. de gronden in artikel 54, eerste lid, van de Paspoortwet, zoals het van rechtswege vervallen van het document (bv. na het verstrijken van de geldigheidsduur of bij een door de houder gedane melding van vermissing of fraude, artikel 47 Paspoortwet), ernstige beschadiging of een verouderde gezichtsopname.

Ook als de regelgeving over de NIK in een eigen wet wordt ondergebracht, is en blijft het noodzakelijk om deze 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 het daarvoor ook relevante 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 in het kader van de ontvlechting het basisregister reisdocumenten en het RPS straks juridisch op de Paspoortwet gebaseerd blijven en technisch ook dezelfde registraties blijven.

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 een aantal bepalingen 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 in het parallelle wetsvoorstel worden opgenomen. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen E en F en onderdeel K, van dit voorstel van rijkswet. Voor de lokale administraties wordt bij of krachtens algemene maatregel van (rijks)bestuur 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 het parallelle wetsvoorstel.

Ten slotte is het nodig om expliciet te bepalen dat bij een aanvraag van een reisdocument ook (vervangende) NIK's worden overgelegd (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen N en P, van dit voorstel van rijkswet). In het parallelle wetsvoorstel zal het omgekeerde worden geregeld.

De voorgestelde wijzigingen in de Paspoortwet zijn noodzakelijk om de bestaande grondslagen en verplichtingen van het bestaande stelsel te behouden op het moment dat de Nederlandse identiteitskaart niet meer in de Paspoortwet is geregeld.

3. Verhouding tot het Statuut, samenhangende wetsvoorstellen en privacyregelgeving

3.1. Het Statuut

Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut zijn buitenlandse betrekkingen een aangelegenheid van het Koninkrijk. Op het moment dat de NIK in Nederland werd geïntroduceerd, werd deze beschouwd als reisdocument van Nederland (en als nationale identiteitskaart).²¹ Een van de argumenten destijds om de regeling van de NIK in een rijkswet onder te brengen was dat de (toenmalige) status van de NIK als reisdocument een aspect van buitenlandse betrekkingen was zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut.

Naar de huidige stand van zaken is dat argument niet meer onverkort van toepassing. Sinds 18 december 2013 is de NIK in de Paspoortwet niet meer aangemerkt als *reisdocument* van Nederland, maar als *identiteitskaart* van het Europees deel van Nederland.²² Ook beschouwen de Caribische landen de regeling van de NIK als een aangelegenheid van Nederland.²³

Gelet hierop kan worden betoogd dat niet langer sprake is van buitenlandse betrekkingen als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Statuut: de belangen van de Caribische landen zijn niet (rechtstreeks) betrokken en de voorziening (regeling van de NIK) kan geen gewichtige gevolgen voor hun belangen hebben. Een regeling bij rijkswet is daarom, gelet op artikel 14 van het Statuut, niet vereist. Dit voorstel van rijkswet heeft daarom tot doel om voor de NIK alsnog een «gewone» wet tot stand te brengen. Zie

²¹ Stb. 1994, 78 (en bijbehorende Kamerstukken 22 973 (R 1456)).

²² Stb. 2014, 10.

²³ Kamerstukken II 2018/19, 35 047 (R2108), nr. 7, p. 4 en Kamerstukken II 2020/21, 35 552 (R 2148), nr. 8, p. 1–2.

verder de inleiding van deze memorie van toelichting voor meer achtergrond over de aanleiding voor dit voorstel van rijkswet.

3.2. Voorstel van wet, houdende regels in verband met de verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op 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 een wijziging van de Paspoortwet, 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. Anderzijds het voorstel van wet, houdende regels in verband met de verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart; het parallelle wetsvoorstel). 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 het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart

Naast het onderhavige voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet is nog een ander voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in procedure, dat ziet op het niet meer vermelden van de geslachtsaanduiding op de NIK.²⁴ Er zal in een samenloopbepaling worden voorzien, opdat die wijziging, ongeacht of het onderhavige voorstel of dat voorstel eerder in werking zal treden nadat beide Kamers der Staten-Generaal hebben besloten het voorstel aan te nemen, ook terecht zal komen in de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

3.4. 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

Naast het onderhavige voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet is, behalve het in paragraaf 3.3 genoemde voorstel, nog 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).²⁵ De inhoudelijke en procedurele ontwikkelingen in en rond beide voorstellen zullen nauwlettend op elkaar worden afgestemd en waar nodig zullen zogenaamde samenloopbepalingen worden opgesteld in één van beide of beide voorstellen.

3.5. Privacyregelgeving

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten betekent in het algemeen een inmenging in grondrechten van burgers en moet in dit voorstel worden beoordeeld in het licht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM), de Grondwet, het Handvest van

²⁴ Kamerstukken 36 587 (R2197).

²⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/biometrischegegevenspaspoortwet/b1>.

de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest) en de Algemene Verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). 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.

De AVG vormt het leidende juridische kader waaraan de 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.

Dit voorstel van rijkswet introduceert geen nieuwe gegevensverwerkingen 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 verwerkingen gezien niet wezenlijk van de bestaande praktijk onder de Paspoortwet. Dat betekent dat de verwerkingen zoals die op grond van het voorstel zullen plaatsvinden aan de AVG voldoen. Voor de volledigheid wordt toch kort bij de privacyaspecten stilgestaan.

Zoals in paragraaf 2.1 al is aangegeven, is ervoor gekozen de registraties die nu op grond van de Paspoortwet op centraal niveau bestaan (het basisregister reisdocumenten en het RPS) voort te zetten op grond van de Paspoortwet, inclusief de registratie van gegevens met betrekking tot de NIK's, die ook nu onderdeel uitmaken van die registraties. In dit voorstel van rijkswet worden in dit licht wijzigingen voorgesteld in de beschrijving van de te registreren gegevens, de doelen waarvoor gegevens worden geregistreerd en verstrekt, de autoriteiten aan wie gegevens (kunnen) worden verstrekt, de bewaartermijn van de vingerafdrukken en gegevensuitwisselingen in verband met het RPS. Deze wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige situatie geen inhoudelijke wijzigingen, maar enkel juridisch-technische aanpassingen door verwijzingen op te nemen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Ze zijn noodzakelijk om de bestaande situatie omtrent de centrale registraties in stand te houden, ook als de uitgifte van de NIK in een eigen wet zal zijn ondergebracht. Die aanpassingen zijn noodzakelijk opdat de verwerkingen blijven voldoen aan de algemene beginselen van de AVG (artikel 5 van de AVG, met name de rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding en opslagbeperking).

Ook voor de decentrale administraties geldt dat de bestaande situatie wordt voortgezet, ook als de NIK in een eigen wet zal zijn ondergebracht.

In de memorie van toelichting bij het parallelle wetsvoorstel wordt uitgebreider op de grondrechten, waaronder die op het gebied van privacy, ingegaan, omdat dat een nieuwe wet betreft.

4. Gevolgen van het voorstel van rijkswet

4.1. Algemeen

Aangezien het voorstel van rijkswet uitsluitend tot doel heeft om één onderwerp, de uitgifte van de NIK, uit de Paspoortwet 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.

4.2. 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 de regeling van de uitgifte van de NIK naar een eigen wet.

4.3. Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid

De voorgestelde wijzigingen hebben tot gevolg dat in de bestaande (ICT-) systemen en de 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 huidige centrale registraties (Basisregister reisdocumenten 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. De software en de handleidingen van het reisdocumentenaanvraag- en archiefstation (RAAS²⁶) en het aanvraagstation (AS²⁷) zullen dus moeten worden aangepast waar zij naar de Paspoortwet verwijzen. 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.

Behalve in de (ICT-) systemen en registraties zullen de verwijzingen naar de Paspoortwet in diverse verstrekkingenbesluiten, met name op grond van de Wet basisregistratie personen (verstrekking van gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Paspoortwet, bijvoorbeeld het soort reisdocument, documentnummer en de datum van verstrekking, zie ook de toelichting bij artikel 45 van dit wetsvoorstel) en diverse formulieren (de zogenaamde B- en C-formulieren) moeten worden aangepast.

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. Op de website wordt verwezen naar de relevante wetgeving in de Paspoortwet. Deze moet worden aangevuld met of vervangen door een verwijzing naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Enkele circulaire's zullen om dezelfde reden moeten worden aangepast. Ook zal onderzocht moeten worden of er een aparte zelfevaluatie wordt opgesteld voor de NIK.

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 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt), zal moeten baseren op zowel artikel 23b van de Paspoortwet als artikel 13 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. In beide gevallen gaat de melding naar de Minister van BZK, waardoor het nauwelijks een extra uitvoeringslast oplevert.

²⁶ Zie artikel 1, onderdeel i, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

²⁷ Zie artikel 1, onderdeel aa, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

5. Toezicht en handhaving

Zoals hierboven is aangegeven, verandert er in de praktijk rond de aanvraag en uitgifte van de NIK, afgezien van hetgeen in het voorgaande hoofdstuk is opgemerkt over de gevolgen van dit voorstel van rijkswet, niets door de overheveling van de NIK vanuit de Paspoortwet naar een eigen wet. Ook voor het toezicht op de uitvoering van de wet, dat op grond van artikel 58 van de Paspoortwet en een gelijklopende bepaling in de nieuwe Wet op de NIK berust bij de Minister van BZK, heeft dit voorstel geen gevolgen.

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 het parallelle 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.

In de wetboeken van strafrecht van de landen Aruba²⁸, Curaçao²⁹ en Sint Maarten³⁰ komen dezelfde artikelen ook voor, al wordt daar enkel gesproken over reisdocumenten of reis- en identiteitsdocumenten, zonder verwijzingen naar de Paspoortwet. Die artikelen hoeven dus niet te worden aangepast naar aanleiding van het overhevelen van de regelgeving over de NIK naar een eigen wet.

6. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het streven is om dit voorstel van rijkswet en het parallelle wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, maar wel pas zodra de benodigde ICT-aanpassingen gereed zijn. Zie verder de toelichting bij artikel VI.

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 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.

De uitgevende instanties zullen door de Staatssecretaris van BZK per brief op de hoogte worden gebracht van de wijzigingen (zie met name paragraaf 4.3). De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) zal daarna via de eigen kanalen (zoals de website en de nieuwsbrief) verdere voorlichting geven over de gevolgen van de wijzigingen voor de uitgevende instanties.

²⁸ Artikelen 2:185, 3:33 en 3:44.

²⁹ Artikelen 236, 460 en 466b.

³⁰ Artikelen 2:185, 3:33 en 3:44.

7. Advies en consultatie³¹

7.1. Advies van de Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit persoonsgegevens heeft op 21 maart 2023 advies uitgebracht over een concept van het onderhavige voorstel van rijkswet.³² Zij heeft geen opmerkingen over het concept.

7.2. Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7.3. Internetconsultatie

Een conceptversie van het voorstel van rijkswet is op 16 december 2022 gepubliceerd in het kader van een internetconsultatie die tot en met 31 januari 2023 heeft geduurd. De drie openbare reacties (van de in totaal zes reacties) hadden betrekking op het parallelle wetsvoorstel en worden daarom in de memorie van toelichting bij dat voorstel besproken.

7.4. Reactie van de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft per brief van 15 april gereageerd op het concept van het onderhavige voorstel van rijkswet en het parallelle wetsvoorstel. Zij kan zich in algemene zin vinden in de voorstellen en spreekt haar waardering uit voor de uitgebreide toelichting op de wetsteksten. Wel wordt specifiek aandacht gevraagd voor de gevolgen die de wetsvoorstellen hebben voor de gemeenten, zowel in organisatorische, technische als financiële zin. In de toelichting op beide wetsvoorstellen wordt slechts beperkt op deze gevolgen ingegaan, waardoor de impact van de nieuwe regelgeving voor gemeenten niet duidelijk is. Hoewel blijkens de toelichting wordt gestreefd naar een logische en samenhangende invoering van de verschillende wettelijke regelingen, zodat deze zo efficiënt mogelijk kan geschieden, bestaat daarover geen zekerheid. Daarmee is het niet duidelijk wat de omvang van de gevolgen voor de gemeenten kan zijn.

De VNG heeft ook aangegeven voor deze wijziging in de regelgeving in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een impactanalyse uit te kunnen voeren en daarover graag in overleg te treden. Het ministerie zal hierover in gesprek gaan met de VNG. Met de voorwaarde dat de impact van beide voorstellen nader onderzocht wordt en gemeenten voor de financiële gevolgen worden gecompenseerd, kan de VNG met de voorstellen instemmen.

De VNG had verder nog diverse redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, die grotendeels zijn overgenomen. Ook waren er wat meer inhoudelijke opmerkingen en tekstvoorstellen over de aanleiding van het wetsvoorstel in samenhang met de verhouding van het wetsvoorstel tot het Statuut (paragrafen 1.1 en 3.1); deze zijn niet allemaal overgenomen, maar hebben wel geleid tot meer precisering en nuancering van de tekst.

³¹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³² Kenmerk z2022-07049. Zie ook de website van de AP: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/advies-wijziging-paspoortwet-ontvlechting-identiteitskaart>.

De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken onderstreept het belang van het voorstel en ondersteunt graag bij het informeren van gemeenten over dit onderwerp. Zij hadden één specifiek aandachtspunt bij het parallelle wetsvoorstel (zie de memorie van toelichting daarbij).

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

Voorgesteld wordt om in artikel 1 van de Paspoortwet een definitie van de Nederlandse identiteitskaart op te nemen. Binnen de Paspoortwet zal daarmee zowel de Nederlandse identiteitskaart als de vervangende Nederlandse identiteitskaart worden bedoeld. Voor de beschrijving wordt verwezen naar de artikelen 11 en 12 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart, waarin de aanspraken op en geldigheidsduur van beide kaarten worden geregeld. Een aparte definitie voor de vervangende Nederlandse identiteitskaart wordt niet voorgesteld. De reden daarvoor is dat de vervangende NIK zal vervallen, zodra de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt) vervalt (voorzien per 1 maart 2027). Het opnemen van een aparte definitie en vervolgens in alle relevante bepalingen zowel de NIK als de vervangende NIK vermelden, zou veel bepalingen vereisen in artikel III om per 1 maart 2027 de vervangende NIK weer te laten vervallen. In het kleine aantal bepalingen dat uitsluitend betrekking heeft op de vervangende NIK wordt deze expliciet genoemd, ook onder verwijzing naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

Artikel I, onderdelen B, C, H, I, L, M, Q, S, T, V, X, Y en AA

Alle bepalingen of onderdelen van bepalingen in de Paspoortwet die uitsluitend betrekking hebben op de NIK en/of de vervangende NIK vervallen, namelijk artikel 2, tweede lid, de tweede zinnen van artikel 3, tweede en vijfde lid, artikel 7, zesde lid, paragraaf 3A van hoofdstuk II (met daarin de artikelen 16a en 17), de artikelen 26, vierde lid, een zinsdeel in artikel 28, derde lid, 34, zesde lid, 37, tweede lid, 40, vierde lid, en 46a.

In artikel 2, derde lid, van de Paspoortwet staan nu twee zinnen, waarbij de eerste betrekking heeft op reisdocumenten en NIK's en de tweede alleen op reisdocumenten. Omdat de NIK's in dit artikellid gaan vervallen, wordt in onderdeel B, onder 2, van dit wetsvoorstel voorgesteld om beide zinnen samen te voegen in het nieuwe (vernummerde) tweede lid. Verder vervalt in onderdeel B, onder 3, van dit wetsvoorstel de verwijzing in artikel 2, derde lid (nieuw), van de Paspoortwet naar het vervallen tweede lid van dat artikel.

Door het vervallen van artikel 37, tweede lid (onderdeel S), van de Paspoortwet wordt het derde lid van artikel 37 vernummerd tot tweede lid. Om die reden worden de verwijzingen naar artikel 37, derde lid, in de artikelen 38, derde lid (vernummerd), en 48, tweede lid, onderdeel a, van de Paspoortwet vervangen door een verwijzing naar artikel 37, tweede lid (artikel I, onderdelen T, onder 2, en AA, van het wetsvoorstel).

Door het vervallen van artikel 46a zou het aan artikel 46a voorafgaande artikel 46a0 gevolgd worden door artikel 46b. Omdat dat geen logische nummering zou zijn, wordt in onderdeel X voorgesteld om, in afwijking van de algemene regel om artikelen in beginsel niet te vernummeren, artikel 46a0 te vernummeren tot artikel 46a.

Onderdeel D

In artikel I, onderdeel Cc, van de Rijkswet van 6 maart 2020 houdende wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Stb. 2020, 104) is bepaald dat artikel 4a van de Paspoortwet over het register vermiste of vervallen reisdocumenten (hierna: RVVR) komt te vervallen. Dat onderdeel van artikel I is nog niet in werking getreden³³ en zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip alsnog in werking treden. Toen die rijkswet, met uitzondering van artikel I, onderdeel Cc, op 1 januari 2021 in werking trad, is het nieuwe basisregister reisdocumenten in gebruik genomen (artikelen 4c, 4d en 4e van de Paspoortwet). De verstrekkingen konden echter nog niet vanaf die datum vanuit het basisregister reisdocumenten plaatsvinden, omdat de datamigratie naar dat register nog plaats moest vinden. Daarom is tijdelijk ook het oude register, van «basisregister reisdocumenten», geregeld in artikel 4a van de Paspoortwet, nog in gebruik. Er is dus sprake van een overgangssituatie waarin de wettelijke bepalingen voor zowel het oude als voor het nieuwe register tijdelijk naast elkaar bestaan.³⁴ Op dit moment is de datamigratie voltooid. Behalve datamigratie is 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. Voor het geval het onderhavige voorstel van rijkswet tot rijkswet wordt verheven en eerder in werking treedt dan het moment waarop het proces van aansluiting is voltooid en artikel 4a van de Paspoortwet dus kan vervallen, wordt voorgesteld om in artikel 4a van de Paspoortwet, net als in de artikelen over het basisregister reisdocumenten, er rekening mee te houden dat daarin ook gegevens opgenomen blijven met betrekking tot NIK's, waarbij ook wordt verwezen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart voor de gronden voor het van rechtswege vervallen van die documenten (artikel 4a, derde lid, van de Paspoortwet). Ook wordt voorgesteld om in de beschrijving van het doel van het register (tweede lid) en de in verband met een document in het register te vermelden gegevens (vijfde lid) te expliciteren dat het naast reisdocumenten ook gaat om de NIK.

Artikel I, onderdelen E en F

De voorgestelde aanpassingen in de artikel 4d en 4e van de Paspoortwet hebben tot doel om de bestaande praktijk van gegevensuitwisseling onder de Paspoortwet 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 in stand te houden na ontvlechting van de NIK en de vervangende NIK uit de Paspoortwet (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel).

Ten eerste wordt voorgesteld om aan artikel 4d, eerste lid, (artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel) toe te voegen dat in het basisregister reisdocumenten ook de gegevens worden opgenomen als bedoeld in

³³ Zie het enig artikel van het Besluit van 26 oktober 2020, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Rijkswet van 6 maart 2020 houdende wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Stb. 2020, 104; Stb. 2020, 484).

³⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35 047 (R 2108), nr. 4, p. 7.*

artikel 5, eerste lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (onder andere geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, nationaliteit, lengte, burgerservicenummer, einde geldigheidsduur, en de status van de identiteitskaart als publiek identificatiemiddel). Dat is niet anders dan de huidige situatie, maar verwijzing naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart is door de ontvlechting noodzakelijk om de bestaande situatie in stand te houden.

Ten tweede wordt wat betreft de verstrekkingen voorgesteld om:

1. voor de taken of werkzaamheden voor het in ontvangst nemen van aanvragen en het uitreiken, verstrekken, weigeren, inhouden, dan wel definitief aan het verkeer onttrekken van NIK's, de autoriteiten die belast zijn met deze taken op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart of de Paspoortwet toe te voegen aan het lijstje van taken of werkzaamheden ten behoeve waarvan aan de daarmee belaste organen en instellingen gegevens verstrekt kunnen worden uit het basisregister reisdocumenten (artikel 4e, eerste lid, onderdeel b, en in samenhang daarmee artikel 4e, derde lid: artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel), en
2. voor het uitvoeren van artikel 14 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (registratie in het RPS), de Minister van BZK («Onze Minister») en Onze Minister die het aangaat, bedoeld in artikel 15 van die wet, toe te voegen aan het lijstje van taken of werkzaamheden ten behoeve waarvan aan de daarmee belaste organen en instellingen gegevens verstrekt kunnen worden uit het basisregister reisdocumenten (artikel 4e, eerste lid, onderdeel d (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel); vgl. artikel 4e, eerste lid, onderdeel c (verletterd van b naar c), voor de uitvoering van artikel 25 van de Paspoortwet).

De voorgestelde wijzigingen in artikel 4e werken ook door in het doel van het basisregister reisdocumenten in artikel 4c. Het doel van dat register is de autoriteiten, instellingen en personen bedoeld in artikel 4e te voorzien van de in het basisregister reisdocumenten opgenomen gegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken en werkzaamheden bedoeld in dat artikel. Op grond van de voorgestelde wijziging in artikel 4d worden de in het basisregister reisdocumenten op te nemen gegevens al uitgebreid met gegevens over de NIK. Door het voorstel om de autoriteiten in artikel 4e aan te vullen met autoriteiten die taken hebben met betrekking tot NIK's op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart of de Paspoortwet, is ook het doel van het basisregister weer in lijn met de daarin op te nemen gegevens.

Dat het overigens nodig is om wat betreft de taken of werkzaamheden met betrekking tot de NIK naast de autoriteiten die daartoe bevoegd zijn op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart ook de Paspoortwet te noemen, heeft te maken met het feit dat de bestaande bevoegdheden van de Gouverneur om NIK's in te houden en definitief aan het verkeer te onttrekken in stand moeten blijven, wat enkel in de Paspoortwet geregeld kan worden (zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen N en CC, en onderdeel EE).

Al deze wijzigingen leiden niet tot een nieuwe situatie, maar zijn juist bedoeld om de bestaande situatie ook na de ontvlechting van de NIK uit de Paspoortwet in stand te houden.

Artikel I, onderdeel G

Voorgesteld wordt om in artikel 5, ter handhaving van de huidige wetgeving en praktijk, expliciet toe te voegen dat inlevering van een reisdocument waarvan degene die hem in zijn bezit heeft niet de houder is

(behoudens de in het artikel genoemde uitzonderingssituaties) ook kan geschieden bij de autoriteiten die op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart bevoegd zijn om reisdocumenten in te houden. Die autoriteiten blijven op grond van artikel 50b, eerste lid, onderdeel d (nieuw), van de Paspoortwet ook bevoegd om reisdocumenten in te houden.³⁵ Zie verder ook de toelichting bij artikel I, onderdelen N en CC.

Artikel I, onderdeel J

Een aangevraagd document kan worden geweigerd, indien de gronden tot weigering die hebben geleid tot opname in het RPS nog bestaan (artikel 44, vierde lid, van de Paspoortwet). Een van de gronden voor weigering is het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon handelingen heeft verricht of zal verrichten met of met betrekking tot reisdocumenten die het vertrouwen in reisdocumenten hebben geschaad of zullen schaden dan wel opzettelijk een ander in de gelegenheid heeft gesteld of zal stellen om zulke handelingen te verrichten met of met betrekking tot een aan de betrokken persoon verstrekt reisdocument (artikel 24, aanhef en onderdeel b, van de Paspoortwet). Het is, gelet op het uitgangspunt om beleidsmatig geen veranderingen aan te brengen in de bestaande regels, wenselijk om, nu de Paspoortwet niet meer van toepassing zal zijn op de NIK, in artikel 24, onderdeel b, van de Paspoortwet te bepalen dat een reisdocument ook kan worden geweigerd indien het schadelijke handelingen betreft met of met betrekking tot de NIK of de vervangende NIK. Mocht iemand bijvoorbeeld bij de aanvraag van een reisdocument een NIK overleggen (zie hierover ook de voorgestelde aanpassing in artikel 29 van de Paspoortwet (artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel)) en het vermoeden bestaat dat schadelijke handelingen als bedoeld in artikel 24, onderdeel b, met of met betrekking tot die identiteitskaart zijn verricht (het geboortejaar is bijvoorbeeld veranderd of het document is gebroken), dan kan de baliedewerker een verzoek tot weigering van verstrekking van reisdocumenten doen bij de Minister van BZK (art. 25, eerste lid, van de Paspoortwet). De Minister van BZK kan de persoon vervolgens op grond van artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet vermelden in het RPS. De bevoegde autoriteiten, waaronder de gemeente die het verzoek heeft gedaan, krijgen daarvan een melding (artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet), waarna, indien de gronden nog bestaan, het aangevraagde reisdocument kan worden geweigerd op grond van artikel 44 van de Paspoortwet.

Overigens hoeft noch in dit voorstel van rijkswet, noch in het parallelle wetsvoorstel iets geregeld te worden voor de situatie dat iemand bij de aanvraag van een (vervangende) NIK een reisdocument overlegt waarbij het vermoeden bestaat dat schadelijke handelingen als bedoeld in artikel 24, onderdeel b, van de Paspoortwet met of met betrekking tot dat reisdocument zijn verricht. Op grond van artikel 46a van de Paspoortwet, en dat blijft in stand in de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart, kunnen de NIK en de vervangende NIK niet worden geweigerd of vervallen verklaard, met als enige uitzondering weigering van de NIK indien de betrokken persoon een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (artikel 23b van de Paspoortwet). Mocht iemand schadelijke handelingen hebben verricht met of met betrekking tot een reisdocument en mocht dat blijken bij overlegging aan de balie op het moment dat hij een NIK aanvraagt, dan kan dat niet leiden tot vermelding van de persoon in het RPS met het doel om een NIK te kunnen weigeren (maar dus wel

³⁵ Vgl. ook *Kamerstukken II 1987/88*, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 98 (toelichting bij toen nog artikel 55 van de Paspoortwet).

met het doel om een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren; zie vorige alinea).

Artikel I, onderdeel K

Gebleken is dat in artikel 25 van de Paspoortwet enige aanscherping wenselijk is. Voorgesteld wordt om in het tweede lid te preciseren dat de Minister van BZK of de Gouverneur ook in kennis moeten worden gesteld indien de bezwaren vervallen die tegen een persoon bestaan. In de huidige tekst wordt enkel gesproken over kennisgeving van het vervallen van de gronden die, gelet op het eerste lid, niet zien op de weigeringsgrond van artikel 23b van de Paspoortwet (een uitreisverbod als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt). Het is buiten twijfel dat ook het vervallen van een uitreisverbod moet worden gemeld aan de Minister van BZK, zodat ook in dat geval de vermelding in het RPS wordt verwijderd op grond van het vijfde lid.

Verder wordt voorgesteld in het vierde lid van artikel 25 toe te voegen dat mededelingen over personen die in het RPS worden vermeld, ook moeten worden gedaan aan de autoriteiten die bevoegd zijn een NIK te verstrekken dan wel in te houden op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Verder wordt voorgesteld om bij die mededelingen naast reisdocumenten ook de NIK te noemen bij de documenten die aan bepaalde personen die zijn vermeld in het RPS geweigerd dan wel ingehouden *moeten* worden op grond van in dat geval de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Het is niet nodig om de NIK naast reisdocumenten te noemen als document dat aan die personen *kan* worden geweigerd, omdat voor de NIK maar één weigeringsgrond bestaat (namelijk een verbod als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt, het huidige artikel 23b van de Paspoortwet) en die weigeringsgrond is verplicht.

Ook wordt voorgesteld om in het vierde lid toe te voegen dat de vermelding in het register ook kan volgen uit de artikelen 30, tweede lid, en 32, tweede lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (het van rechtswege vervallen van een NIK op bepaalde gronden respectievelijk de inleverplicht vanwege het van rechtswege vervallen van de NIK wegens intrekking van de verklaring van toestemming die nodig is voor aanvragen door of ten behoeve van minderjarigen jonger dan twaalf jaar, vergelijk artikel 49, derde lid, van de Paspoortwet). Deze wijzigingen leiden niet tot een andere situatie dan de huidige, maar door onderbrenging van de NIK in een aparte wet zijn vermelding van de NIK en verwijzingen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart noodzakelijk om de bestaande situatie in stand te houden.

Een laatste wijziging is dat wordt voorgesteld om naast de autoriteiten die bevoegd zijn om documenten te verstrekken of in te houden, ook de autoriteiten te noemen die bevoegd zijn om documenten uit te reiken. Weliswaar zijn de autoriteiten die bevoegd zijn om documenten te verstrekken dezelfde als de autoriteiten die bevoegd zijn om ze uit te reiken, maar voor alle duidelijkheid verdient het de voorkeur om de tot uitreiking bevoegde autoriteiten expliciet te noemen, omdat zij in artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Paspoortwet worden genoemd als autoriteiten die de mededeling als bedoeld in artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet ontvangen.

Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om het vierde lid opnieuw vast te stellen. De laatste volzin van het vierde lid is daarbij overigens (behoudens ook hier de toevoeging van de tot uitreiking bevoegde autoriteiten) ongewijzigd. Deze laatste zin richt zich uitsluitend op de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking en uitreiking van reisdocumenten en bevat een verplichting om een administratie bij te houden van

de ontvangen meldingen. Dezelfde verplichting zal voor de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking en uitreiking van de NIK straks gaan gelden op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

In het vijfde lid ten slotte wordt voorgesteld om toe te voegen dat de vermelding in het RPS ook moet worden verwijderd, indien een kennisgeving op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart wordt ontvangen dat eerdere bezwaren tegen een persoon niet meer bestaan. Ook hier blijft de bestaande situatie in stand. Verder wordt toegevoegd dat ook van een verwijdering uit het register op grond van artikel 33, derde lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (kort gezegd: verwijdering van vermelding in verband met het ontbreken van een verklaring van toestemming bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar, vergelijk artikel 50 van de Paspoortwet) door de Minister van BZK kennis wordt gegeven aan de autoriteiten aan wie hij eerder de mededeling had gedaan dat voor de betreffende persoon een NIK moet worden geweigerd of ingehouden. Ook dit is conform de huidige situatie en is nu geregeld in artikel 50, derde lid, van de Paspoortwet. De laatste volzin van het vijfde lid blijft ongewijzigd en richt zich uitsluitend tot de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van reisdocumenten; zij zijn verplicht om de vermelding in verband met het RPS in hun eigen administratie terstond te verwijderen als zij een kennisgeving van de Minister van BZK hebben ontvangen dat de gronden of bezwaren ten aanzien van een persoon niet meer bestaan. Dezelfde verplichting gaat voor de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van de NIK straks gelden op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart.

Artikel I, onderdelen N en CC

In onderdeel N wordt voorgesteld in artikel 29, eerste lid, van de Paspoortwet expliciet «Nederlandse identiteitskaarten» toe te voegen, zodat aan het begin van het aanvraagproces van reisdocumenten net als nu alle relevante documenten ter inzage worden overgelegd. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel is uitgelegd waarom dat nodig is.

Het is in de Paspoortwet steeds zo geweest dat de NIK of de vervangende NIK moeten worden overlegd 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 de doelen, genoemd in paragraaf 2.2 van het algemeen deel.

Om de mogelijkheid te behouden om een reisdocument aan de balie in te houden op het moment dat iemand een NIK of een vervangende NIK aanvraagt, is het bij onderbrenging van de NIK in een aparte wet nodig om in artikel 50b van de Paspoortwet te bepalen dat ook de autoriteiten, die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag voor een NIK, bevoegd zijn om reisdocumenten in te houden (artikel I, onderdeel CC, van het wetsvoorstel: nieuw onderdeel d in (nieuw) eerste lid van artikel 50b). Daarmee blijft de huidige situatie in stand dat elk van de autoriteiten die bevoegd is tot het in ontvangst nemen van een aanvraag van een reisdocument (waaronder in de Paspoortwet dus ook NIKs vallen, zie artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet), ook bevoegd is tot inhouding van elk type reisdocument, indien daar op grond van de wettelijke bepalingen aanleiding toe bestaat. Daaronder vallen dus ook de reisdocumenten, die door de inhoudende autoriteit zelf niet uitgereikt

mogen worden of waarvoor bij de desbetreffende autoriteit zelf geen aanvraag kan worden ingediend.³⁶

Verder is het, om deze uitvoeringspraktijk in stand te houden, noodzakelijk om te bepalen dat de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten ook bevoegd blijft om NIK's in te houden. Deze bevoegdheid van de Gouverneur kan alleen in rijkswetgeving worden vastgelegd, niet in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Daartoe wordt voorgesteld om in artikel 50b een tweede lid toe te voegen. Daarbij wordt ook artikel 54 van de Paspoortwet, waarin de noodzakelijke bepalingen rond inhouding zijn geregeld, van overeenkomstige toepassing verklaard (met waar nodig verwijzingen naar de toepasselijke overeenkomstige bepalingen in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart).

Artikel I, onderdelen O, P en W

Uit artikel 30, eerste en tweede lid, van de Paspoortwet volgt dat iemand zowel houder kan zijn van een NIK als van een reisdocument. Dat is gedaan door in het eerste lid te bepalen dat bij de aanvraag voor een reisdocument een verzoek kan worden gedaan om houder te blijven van een geldig Nederlands reisdocument en in het tweede lid te bepalen dat zo'n verzoek niet nodig is als het aangevraagde document of het document waarvan de aanvrager de houder wenst te blijven, een NIK is. Het principe dat iemand zowel houder kan zijn van een NIK als van een reisdocument blijft overeind. Daarvoor is echter, bij onderbrenging van de NIK in een aparte wet, geen expliciete bepaling als artikel 30, tweede lid, meer nodig. De Paspoortwet zal immers niet meer van toepassing zijn op de uitgifte van de NIK. De mogelijkheid van het eerste lid van artikel 30 om bij de aanvraag voor een reisdocument een verzoek te doen om houder te blijven van een geldig Nederlands reisdocument, heeft dus straks geen betrekking meer op de NIK. Het tweede lid van artikel 30 is daarmee ook overbodig geworden en kan dus vervallen (artikel I, onderdeel O, van het wetsvoorstel).

Ook artikel 30, derde lid, van de Paspoortwet kan vervallen (artikel I, onderdeel O, van het wetsvoorstel). In dat artikellid is geregeld dat een verzoek om houder te mogen blijven van een geldig Nederlands reisdocument als bedoeld in het eerste lid wordt afgewezen indien 1) zowel het aangevraagde document als het document waarvan de aanvrager houder wenst te blijven, een NIK is, of indien 2) het document waarvan de aanvrager houder wenst te blijven een vervangende NIK is. Dit is zo bepaald om te voorkomen dat iemand beschikt over twee geldige NIK's of een reisdocument of NIK naast een vervangende NIK. Nu de mogelijkheid van het eerste lid van artikel 30 van de Paspoortwet om bij de aanvraag voor een reisdocument een verzoek te doen om houder te blijven van een geldig Nederlands reisdocument, niet meer ziet op de NIK (zie hiervoor), is het derde lid over de afwijzing van zo'n verzoek dus overbodig.

Voor de vervangende NIK moet wel blijven gelden dat deze niet kan worden behouden zodra een reisdocument wordt verstrekt; dat is voortzetting van bestaand beleid. In de Paspoortwet is in dat verband aanpassing van de artikelen 32 en 42 nodig. In artikel I, onderdeel P, van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in artikel 32, eerste lid, van de Paspoortwet te bepalen dat een aanvrager van een reisdocument, naast inlevering van in zijn bezit zijnde reisdocumenten die op zijn naam zijn gesteld overeenkomstig het eerste lid, ook een vervangende NIK moet inleveren bij de uitreiking van het aangevraagde reisdocument, tenzij de

³⁶ Zie voor meer achtergrondinformatie hierover Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 3, p. 98.

aanvrager op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart melding heeft gedaan dat zijn eerder uitgereikte identiteitskaart is vermist of mogelijk voorwerp is van fraude. Levert hij de vervangende NIK niet in, dan zal uitreiking van het reisdocument niet plaatsvinden op grond van artikel 42, derde lid, onderdeel a, van de Paspoortwet waarin voortaan de vervangende NIK ook expliciet zal worden genoemd naast de in te leveren reisdocumenten (artikel I, onderdeel W, van het wetsvoorstel).

In de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart zal overigens in lijn met het te vervallen derde lid van artikel 30 van de Paspoortwet worden geregeld dat iemand nooit houder kan zijn van twee (vervangende) NIK's of een NIK naast een vervangende NIK. Ook wordt geregeld dat een reisdocument moet worden ingeleverd als een vervangende NIK wordt uitgereikt.

Artikel I, onderdeel R

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. Dat reisdocument geldt dan uiterlijk tot het tijdstip waarop de dienst wordt verlaten. Bij de overheveling van de bepalingen over de NIK naar het parallelle wetsvoorstel, kwam de vraag naar de waarde van dit artikel naar voren. 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. Op grond van artikel 1a, tweede lid, van de Wet ambtenaren defensie kunnen 17-jarigen als aspirant-militair ambtenaar worden aangesteld. Zij komen in die hoedanigheid de grens niet over. Artikel 35 van de Paspoortwet is dus niet meer nodig, reden waarom wordt voorgesteld het te laten vervallen.

Artikel I, onderdeel T

In artikel I, onderdeel T, onder 1, van het wetsvoorstel worden de leden vier tot en met zeven van artikel 38 vernummerd tot drie tot en met zes. Bij Rijkswet van 8 maart 2001 tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten (Stb. 2001, 132) is artikel 38, derde lid, vervallen, maar zijn per abuis de overige artikelleden niet vernummerd.

De wijziging in artikel I, onderdeel T, onder 2, is al toegelicht in de toelichting bij artikel I, onderdelen C, H, I, L, M, Q, S, T, V, X, Y en AA, van dit wetsvoorstel.

Artikel I, onderdelen U en DD

In de artikelen 39 en 51 van de Paspoortwet is een regeling voorzien voor verstrekking van een nooddocument. Een nooddocument kan op grond van artikel 39 van de Paspoortwet worden verstrekt vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak of beschikking ter zake van een vervangende verklaring van toestemming voor handelingsonbekwamen. Verstrekking op grond van artikel 51 van de Paspoortwet kan in het geval dat een reisdocument door de Minister van Buitenlandse Zaken of de Gouverneur is ingehouden in verband met een aan de houder verstrekte geldlening of ten behoeve van de houder gemaakte kosten. Beide situaties waarin nooddocumenten verstrekt kunnen worden kunnen zich ook voordoen op grond van de nieuwe Wet op de Nederlandse identiteitskaart, maar de bevoegdheid om in die situaties nooddocumenten te verstrekken hoort thuis in de Paspoortwet. Om die reden wordt voorgesteld om in beide

artikelen toe te voegen dat de bedoelde regelingen ook gelden voor de overeenkomstige situaties in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (de artikelen 22, eerste lid, respectievelijk 36 van die wet). Zie verder de toelichting bij de artikelen 22 tot en met 24 en 36 in de memorie van toelichting bij het parallelle wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel Z

Voorgesteld wordt om in artikel 47, eerste lid, onderdeel i, van de Paspoortwet «vervangende Nederlandse identiteitskaart» te vervangen door «vervangende Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 15 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart». Artikel 47, eerste lid, van de Paspoortwet gaat over de gronden voor verval van rechtswege, in dit geval de grond dat aan de houder van het reisdocument een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Twbmt en dat reisdocument geen vervangende NIK is (de vervangende NIK is immers bedoeld voor personen die een uitreisverbod opgelegd hebben gekregen).

Artikel I, onderdeel BB

De voorgestelde aanpassing in artikel 50, derde lid, van de Paspoortwet betreft een technische correctie. De verwijzing naar «het daarbedoelde register» in samenhang met de verwijzing naar artikel 48, eerste lid, van de Paspoortwet in datzelfde artikellid, is onjuist, omdat in artikel 48, eerste lid, geen register wordt genoemd. Uit artikel 49, derde lid, van de Paspoortwet is af te leiden dat bedoeld is het register in artikel 25, derde lid, het RPS.

Artikel I, onderdeel EE

De bevoegdheid in artikel 57 van de Paspoortwet om reisdocumenten definitief aan het verkeer te onttrekken, is neergelegd bij de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking, weigering of vervallenverklaring van reisdocumenten. Daarbij er geen sprake is van een koppeling van die ene bevoegdheid aan de andere bevoegdheden met betrekking tot een specifiek reisdocument. Met andere woorden: elk van deze autoriteiten is bevoegd tot het definitief aan het verkeer onttrekken van elk type reisdocument, indien daar op grond van de wettelijke bepalingen aanleiding toe bestaat. Dat geldt dus ook voor reisdocumenten die door de definitief aan het verkeer onttrekkende autoriteit zelf niet verstrekt, geweigerd of vervallen verklaard kunnen worden.³⁷

Aangezien dit voorstel van rijkswet niets beoogt te veranderen in de uitvoeringspraktijk rond reisdocumenten en NIK's, wordt voorgesteld om in artikel 57 van de Paspoortwet toe te voegen dat ook de autoriteiten die straks bevoegd zijn om op grond van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart NIK's te verstrekken of te weigeren (vervallen verklaren van NIK's is niet mogelijk, zie artikel 46a van de Paspoortwet), net als nu ook bevoegd zijn om reisdocumenten definitief aan het verkeer te onttrekken (nieuw eerste lid van artikel 57). In het parallelle wetsvoorstel wordt hetzelfde, maar dan omgekeerd, voorgesteld.

Verder is het, om deze uitvoeringspraktijk in stand te houden, noodzakelijk om te bepalen dat de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten ook bevoegd blijft om NIK's definitief aan het verkeer te onttrekken. Deze bevoegdheid van de Gouverneur kan alleen in rijkswetgeving worden

³⁷ Vergelijk de toelichting bij artikel I, onderdelen N en CC (art. 50b van de Paspoortwet) en *Kamerstukken II 1999/2000, 26 977 (R1644), nr. 3, p. 26.*

vastgelegd, niet in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Daartoe wordt een nieuw tweede lid voorgesteld in artikel 57.

De bestaande opdracht om bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur regels te stellen over de gronden voor en de wijze van het onttrekken aan het verkeer (nu de tweede zin van artikel 57) wordt opgenomen in een nieuw derde lid.

Artikel I, onderdeel FF

Artikel 66a van de Paspoortwet bevat overgangsrecht in verband met de Wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart, waarin de geldigheid van nationale paspoorten en de NIK voor meerderjarigen werd verlengd van vijf jaar naar 10 jaar. Ingevolge het eerste lid behouden nationale paspoorten, verstrekt voor de datum van inwerkingtreding van de daartoe strekkende wijziging van de Paspoortwet, zijnde 9 maart 2014 (Stb. 2014, 97) de oorspronkelijke geldigheid van vijf jaar. Hetzelfde geldt voor de NIK's. Ingevolge het tweede lid geldt de wijziging van de status van de NIK en de daaruit voortvloeiende regeling om daarin niet langer vingerafdrukken op te nemen, alleen voor de identiteitskaarten die worden verstrekt vanaf de datum van inwerkingtreding van de daartoe strekkende wijziging van de Paspoortwet, zijnde 20 januari 2014 (Stb. 2014, 11). Aangezien inmiddels meer dan vijf jaar zijn verstreken sinds 9 maart 2014 respectievelijk 20 januari 2014, heeft het bepaalde in artikel 66a van de Paspoortwet geen functie meer en kan het artikel om die reden vervallen.

Artikel II

Belastingverordeningen van gemeenten en openbare lichamen berusten voor de heffing van rechten voor de NIK en de vervangende NIK nu op artikel 7, tweede lid, en artikel 7, zesde lid, in samenhang met artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet. Artikel II zorgt ervoor dat na de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van rijkswet (waarin artikel 7, zesde lid, vervalt; zie artikel I, onderdeel H) de betreffende verordeningen voor de heffing voor de aanvraag van NIK's en vervangende NIK's berusten op artikel 9, tweede lid, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. Artikel 10 van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart en de artikelen I, onderdeel H, en IV van dit wetsvoorstel zullen gelijktijdig in werking treden. Daarmee wordt voorkomen dat gemeenten en openbare lichamen reeds vastgestelde belastingverordeningen opnieuw zouden moeten vaststellen enkel en alleen vanwege de inwerkingtreding van de twee wetsvoorstellen. Voor de maxima van de te heffen rechten voor de NIK en de vervangende NIK die gelden voor het jaar waarin de wetsvoorstellen in werking zullen treden op grond van het Besluit paspoortgelden, is het de bedoeling dat deze maxima zonder verlaging naar nieuwe regelgeving onder dit wetsvoorstel zullen worden overgeheveld, opdat ook de in de verordeningen vastgelegde rechten in overeenstemming zullen zijn en blijven met de voor dat jaar vastgestelde maxima.

Artikel III

Voorgesteld wordt om artikel 15, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan te passen, zodat voor de (vervangende) NIK wordt verwezen naar de Wet op de Nederlandse identiteitskaart in plaats van de Paspoortwet.

Artikelen IV en V

Op grond van artikel 13, tweede lid, van de Twbmt 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 NIK 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; hierna Rijkswet van 17 mei 2017), opdat op het moment dat de Twbmt vervalt, onderdeel j van artikel 47, eerste lid, van de Paspoortwet (ingevoerd bij Rijkswet 17 mei 2017) in plaats komt van onderdeel i (dat als gevolg van het vervallen van de Twbmt vervalt). Ook is in die samenloopbepaling geregeld dat de verwijzingen naar artikel 47, eerste lid, van de Paspoortwet in artikel 4a van de Paspoortwet correct blijven.

Voorgesteld wordt nu om artikel VIa van de Rijkswet van 10 februari 2017 wederom aan te passen (artikel IV, onderdeel A). Veel onderdelen van artikel VIa van de Rijkswet van 10 februari 2017 keren niet terug, omdat deze betrekking hebben op bepalingen die voortaan in de Wet op de Nederlandse identiteitskaart terecht zullen komen en dus niet meer in de Paspoortwet geregeld zullen zijn. Andere onderdelen keren terug, al dan niet aangepast aan de wijzigingen die in de Paspoortwet worden voorgesteld in het onderhavige voorstel van rijkswet. Daarbij is ook rekening gehouden met andere wijzigingen van de Paspoortwet van de afgelopen jaren.³⁸ Als gevolg van dit nieuwe artikel VIa, is artikel IV, tweede lid, onderdelen A en B, van de Rijkswet van 17 mei 2017 overbodig geworden en om die reden komen die onderdelen te vervallen (artikel V).

Aanpassing van artikel VIb van de Rijkswet van 10 februari 2017, waarin voor vier andere wetten wordt geregeld dat deze terug worden gebracht in de staat zoals die luidde voordat de Twbmt en de vervangende NIK tot stand kwamen, is ook nodig (artikel IV, onderdeel B). Het gaat om de Rijkswet op het Nederlandschap, de Wet betreffende de positie van Molukkers, het Wetboek van Strafrecht BES en de Wet op de identificatieplicht. De wijzigingen die op grond van artikel VIb van de Rijkswet van 10 februari 2017 in die wetten worden voorgesteld, zouden niet meer werken op het moment dat de TWBMT vervalt, omdat de betreffende artikelen in het onderhavige voorstel van rijkswet en in het parallelle wetsvoorstel worden gewijzigd. In dit voorstel van rijkswet wordt daarom voorgesteld om artikel VIb, eerste lid, van de Rijkswet van 10 februari 2017 in lijn te brengen met de wijzigingen die in artikel III van het onderhavige voorstel van rijkswet in de Rijkswet op het Nederlandschap worden

³⁸ Rijkswet van 6 maart 2020 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Stb. 2020, 104) en de Rijkswet van 14 juli 2021 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 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) (Stb. 2021, 351).

aangebracht. De wijzigingen die op grond van artikel VIb, tweede en derde lid, van de Rijkswet van 10 februari 2017 in die wetten worden voorgesteld in de Wet betreffende de positie van Molukkers en het Wetboek van Strafrecht BES, blijven juist, ook als de wijzigingen die in het onderhavige voorstel van rijkswet en het parallelle wetsvoorstel in die wetten worden voorgesteld, tot stand zullen zijn gekomen. Deze worden dus ongewijzigd gehandhaafd in artikel VIb van de Rijkswet van 10 februari 2017. De wijziging van de Wet op de identificatieplicht in artikel VIb, vierde lid, van de Rijkswet van 10 februari 2017 is niet meer nodig, nu als gevolg van de wijziging die in artikel 48 van het parallelle wetsvoorstel in de Wet op de identificatieplicht wordt voorgesteld, het begrip «vervangende Nederlandse identiteitskaart» niet meer wordt gebruikt. De benodigde wijzigingen blijven voor de overzichtelijkheid geregeld in het onderhavige voorstel van rijkswet, omdat de genoemde rijkswet en wetten in artikel VIb van de Rijkswet van 10 februari 2017 ook in één artikel zijn geregeld.

Artikel VI

In artikel VI is een zogenaamde samenloopbepaling opgenomen met het *voorstel* van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart³⁹ (zie paragraaf 3.3 van het algemeen deel). Het artikel zal slechts werking hebben indien beide voorstellen door het parlement worden aangenomen en tot wet zullen worden verheven en pas op het moment van inwerkingtreding, zodat de wijzigingen van beide voorstellen in de juiste wetten zullen doorwerken.

Onderdeel a zorgt ervoor dat, als het voorstel van rijkswet waarin de geslachtsvermelding op de NIK wordt geschrapt tot wet wordt verheven en eerder in werking treedt dan het onderhavige voorstel van rijkswet, de wijzigingen van dat voorstel in de Paspoortwet weer worden geschrapt. Het niet meer vermelden van de geslachtsvermelding op de NIK zal dan vanaf inwerkingtreding van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart in die wet worden voortgezet op grond van een samenloopbepaling in het parallelle wetsvoorstel (artikel 53).

Onderdeel b regelt de omgekeerde situatie, waarin het onderhavige voorstel van wet, als het tot wet wordt verheven, eerder in werking treedt dan het voorstel van rijkswet waarin de geslachtsvermelding op de NIK wordt geschrapt. In dat geval zal dat laatste voorstel van rijkswet de Wet op de Nederlandse identiteitskaart wijzigen in plaats van de Paspoortwet. Overigens wordt de vervangende NIK, anders dan in het voorstel van rijkswet waarin de geslachtsvermelding op de NIK wordt geschrapt, niet genoemd in het voorgestelde artikel 30, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart. De reden daarvoor is dat in artikel 2, tweede lid, van het parallelle wetsvoorstel is geregeld dat hetgeen bij of krachtens de Wet op de Nederlandse identiteitskaart is bepaald ten aanzien van de NIK van overeenkomstige toepassing op de vervangende NIK (tenzij anders bepaald).

Artikel VII

Het is wenselijk dat dit voorstel van rijkswet zo spoedig mogelijk in werking treedt, om samenloop met bestaande en eventueel nieuwe voorstellen tot wijziging van de Paspoortwet zoveel mogelijk te voorkomen. Het regelen van die samenloop is namelijk ingewikkeld, omdat als gevolg van het onderhavige voorstel en het parallelle

³⁹ *Kamerstukken 36 587 (R2197).*

wetsvoorstel er een aparte wet zal ontstaan voor de regels rond de (uitgifte van de) NIK. Het precieze tijdstip van inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit nader worden bepaald, waarbij mogelijk zal moeten worden afgeweken van de vaste verandermomenten of de minimuminvoeringstermijn van drie maanden voor regelgeving die direct relevant is voor medeoverheden. Voor rijkswetgeving gelden die vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn niet, wat op zich voldoende reden is om ook voor het parallelle wetsvoorstel dat gelijktijdig met het onderhavige voorstel van rijkswet in werking moet treden, niet van deze eisen uit te gaan. Er zijn daarnaast ook andere redenen voor afwijking en die zijn gelegen in de voor inwerkingtreding noodzakelijke ICT-technische aanpassingen; het plannen van invoering van ICT-technische aanpassingen precies op de vaste verandermomenten is in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar en zou leiden tot aanmerkelijke ongewenste publieke nadelen in de zin van kosten en uitvoerbaarheid. Alle artikelen van dit voorstel van rijkswet en het parallelle wetsvoorstel zullen gelijktijdig in werking treden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabó