

Vergaderjaar 2024–2025

36 644

Regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 maart 2024 en het nader rapport d.d. 21 oktober 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 januari 2024, nr. 2024000162, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 maart 2024, nr. W04.24.00012/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 29 januari 2024, no.2024000162, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de regels over de (uitgifte van de) Nederlandse identiteitskaart, die thans nog in Paspoortwet (een rijkswet) zijn opgenomen, over te hevelen naar een «gewone» afzonderlijke wet. Inhoudelijke wijzigingen zijn niet beoogd.

De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag en uitgifte van identiteitskaarten betekent een inmenging in de grondrechten van burgers. In het bijzonder zijn relevant het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet, artikel

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

8, eerste lid, van het EVRM, en artikel 8 van het EU-Handvest, zoals uitgewerkt in de AVG. De toelichting gaat in het bijzonder in op de vraag of de gegevensbescherming in overeenstemming is met het EVRM, het EU-Handvest en de AVG.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat in de nadere uitwerking van de noodzakelijke regels ook artikel 10 van de Grondwet moet worden betrokken. De bescherming van persoonsgegevens is immers een uitwerking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet. Afzonderlijke aandacht voor deze bepaling is te meer van belang omdat deze, anders dan het EVRM, het EU-Handvest en de AVG, specifieke grondslagen eist in een wet in formele zin (legaliteitsbeginsel). Artikel 10 van de Grondwet impliceert, samengevat, dat de hoofdregels ter zake van de bescherming van de persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden geregeld.

In het licht van het voorgaande constateert de Afdeling dat de betekenis van deze bepaling voor de keuze welke elementen ten minste in de wet behoren te worden neergelegd, in de toelichting onbelicht blijft. Daarbij kent het wetsvoorstel veel mogelijkheden tot delegatie. De Afdeling wijst in dit kader op de volgende artikelen:

- Artikel 3, derde lid (gevallen waarin kan worden afgezien van opnemen van vingerafdrukken op de NIK);
- Artikel 3, vierde lid, (opname BSN-nummer);
- Artikel 4, vierde lid (verwerking van persoonsgegevens i.v.m. gebruik identificatiemiddel);
- Artikel 5, derde lid (verstrekking van persoonsgegevens uit het basisregister reisdocumenten «aan andere organen, instellingen en personen»);
- Artikel 5, vierde lid (algemene delegatiegrondslag voor de gegevensverwerking in het register);
- Artikel 17, vierde lid (de inlichtingen, waaronder persoonsgegevens, die de betrokkene in het kader van de aanvraag moet verstrekken en de beoordeling daarvan);
- Artikel 30, vierde lid (vermelding in het register ex artikel 25 Paspoortwet en de verwijdering daarvan in het geval de NIK van rechtswege is vervallen);
- Artikel 41, eerste lid (verwerking van persoonsgegevens in het kader van het proces van aanvraag en uitgifte van het NIK).

De noodzaak van deze mogelijkheden tot delegatie wordt niet afzonderlijk toegelicht. Daarbij is van belang dat de genoemde bepalingen in de regel ook subdelegatie naar het niveau van de ministeriële regeling mogelijk maken. Dat ligt, mede gelet op artikel 10 van de Grondwet, niet zonder meer voor de hand.²

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe het voorstel en de daarin opgenomen grondslagen voor delegatie zich verhouden tot artikel 10, eerste en tweede lid, van de Grondwet, en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

² Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

De Afdeling merkt terecht op dat in de nadere uitwerking van de noodzakelijke regels ook artikel 10 van de Grondwet moet worden betrokken, omdat dat artikel, anders dan het EVRM, het EU-Handvest en de AVG, impliceert dat de hoofdregels ter zake van de bescherming van de persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden geregeld. Dat sluit overigens ook aan bij het primaat van de wetgever dat leidend is voor de keuze tussen regeling in een wet of bij algemeen verbindende voorschriften van lager niveau: de wet bevat ten minste de hoofdelementen van de regeling. In reactie op het advies van de Afdeling is in hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.1 van het algemeen deel van de toelichting alsnog aandacht besteed aan het feit dat artikel 10 van de Grondwet impliceert dat de hoofdregels ter zake van de bescherming van de persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden geregeld.

De Afdeling merkt op dat de door haar specifiek genoemde artikelen in de regel ook subdelegatie naar het niveau van de ministeriële regeling mogelijk maken en dat dat, mede gelet op artikel 10 van de Grondwet, niet zonder meer voor de hand ligt. De regering is met de Afdeling van mening dat subdelegatie inderdaad niet zonder meer voor de hand ligt, maar is ook van mening dat ook als het gaat om de bescherming van persoonsgegevens regeling op het niveau van een ministeriële regeling zeker wel mogelijk is en ook wenselijk kan zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regelingsaspect, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.³ De genoemde delegatiegrondslagen zijn overgenomen uit de Paspoortwet en onder die wet zijn in ministeriële regelingen bijvoorbeeld regels vastgelegd over van welke vingers afdrucken worden gemaakt, over de voorschriften voor de technische en organisatorische voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de vervaardiging van het publiek identificatiemiddel, over de statusgegevens van reisdocumenten in het basisregister reisdocumenten («in aanvraag», «geldig», «ongeldig, met inbegrip van de reden van ongeldigheid», «definitief aan het verkeer onttrokken»), over de organisatie en het beheer van het aanvraagstelsel reisdocumenten en de beveiliging van bijvoorbeeld apparatuur en documenten.

De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling de delegatiegrondslagen in de door de Afdeling genoemde artikelen nogmaals beoordeeld in het licht van artikel 10 van de Grondwet, het primaat van de wetgever en de genoemde mogelijkheden van subdelegatie aan de Minister. Dat heeft ertoe geleid dat de delegatiegrondslag in artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel in het geheel is vervangen door regeling in de wet zelf. De mogelijkheid tot subdelegatie in artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel is vervallen. Voor de andere specifiek door de Afdeling genoemde delegatiegrondslagen is de toelichting bij de betreffende artikelen aangevuld, waar mogelijk met informatie over de inhoud van de nader bij ministeriële regeling te regelen aspecten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel alsnog een artikel op te nemen in verband met het register vermiste of vervallen reisdocumenten (hierna: het RVVR; artikel 5a van het wetsvoorstel). Dat register wordt ondergebracht in het basisregister reisdocumenten, dat op 1 januari 2021 is ontstaan. De datamigratie vanuit het RVVR naar het basisregister is op dit moment 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

³ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

proces halverwege 2025 zal zijn voltooid. Voor het geval het onderhavige voorstel van wet tot wet 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, moet het RVVR ook de gegevens over de NIK blijven bevatten. In het voorgestelde artikel 5a van het wetsvoorstel is daarom, net als in artikel 5 over het basisregister reisdocumenten, bepaald dat de autoriteiten, belast met de uitvoering van deze wet, aan Onze Minister van BZK de in het RVVR op te nemen gegevens met betrekking tot de NIK verstrekken. Het parallelle voorstel van rijkswet is ook aangepast, om de bestaande situatie in stand te houden dat het RVVR ook gegevens met betrekking tot de NIK bevat. In het wetsvoorstel is ook voorzien in de mogelijkheid om artikel 5a van het wetsvoorstel te laten vervallen gelijktijdig met het vervallen van artikel 4a van de Paspoortwet (artikel 49a van het wetsvoorstel).

Voorts is het wetsvoorstel 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 (artikelen 6 en 38 van het wetsvoorstel). Per abuis was deze bevoegdheid impliciet geregeld in het wetsvoorstel, terwijl die expliciet geregeld behoorde te worden in de Paspoortwet (wat in het parallelle voorstel van rijkswet ook is hersteld).

Verder is alsnog een technische wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 opgenomen (in artikel 50 van die wet wordt verwezen naar de documenten als bedoeld in de Paspoortwet) en een daarbij behorende samenloopbepaling met de Wet van 10 mei 2023 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen van technische aard (Stb. 2023, 195), waarin artikel 50 ook wordt gewijzigd en die nog niet in werking is getreden (artikelen 44 en 52 van het wetsvoorstel).

Ten slotte zijn enkele redactionele verbeteringen en actualiseringen doorgevoerd in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, waaronder een samenloopbepaling met het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart⁴ een transponeringstabel in verband met Verordening (EU) 2019/1157.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

⁴ Kamerstukken 36 587 (R2197).