

Kenmerk	W04.20.0079/I
Datum aanhangig	3 april 2020
Datum vastgesteld	3 juni 2020
Datum advies	3 juni 2020
Datum publicatie	1 september 2020
Vindplaats	Kamerstukken II 2019/20, 35552 (R2148), nr. 4

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2020, no.2020000673, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van 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) (Wet uitvoering verordening identiteitskaarten), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan Verordening (EU) 2019/1157. Deze verordening scherpert de veiligheidseisen aan voor nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor burgers van de Europese Unie en hun familieleden. Het doel is de aanzienlijke verschillen tussen de beveiligingsniveaus van de door lidstaten afgegeven documenten op te heffen en fraude met deze documenten te doen afnemen. Dit is nodig om bedreigingen voor de interne veiligheid van de Unie, met name vanwege terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, te voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2019/1157 en het ontbreken van de transponeringstabel. Daarnaast acht zij een verduidelijking van de toelichting wenselijk voor wat betreft de mogelijkheden voor personen met een beperking om een identiteitsbewijs aan te vragen. Tot slot vindt zij een aanvulling van de toelichting wenselijk ten aanzien van de toepasbaarheid van de verordening in de Caribische openbare lichamen. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en waar nodig van het wetsvoorstel.

1. Toepassingsgebied van Verordening (EU) 2019/1157

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de verordening, voor zover het (procedures omtrent)

identiteitskaarten betreft. De verordening stelt echter ook eisen aan verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie en verblijfskaarten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

De Afdeling realiseert zich dat uitvoering op dit punt niet op het terrein van de paspoortregelgeving ligt. Toch adviseert zij de regering in de inleiding van de toelichting kort in te gaan op de uitvoering van de verordening.

2. Transponeringstabel

De toelichting bevat geen transponeringstabel. De Afdeling wijst erop dat de Aanwijzingen voor de regelgeving het opnemen van een transponeringstabel in de toelichting voorschrijven bij implementatie van bindende EU-rechtshandelingen. (zie noot 1) Hieronder vallen ook verordeningen. Voor de kenbaarheid van de uitvoeringsregelgeving is het van belang dat de regering aangeeft of de rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening volstaat, of dat er uitvoering nodig is in de Nederlandse rechtsorde, of de rechtsorde van het Koninkrijk. Van dit laatste kan sprake zijn als met een verordening strijdige regelgeving dient te worden aangepast of ingetrokken, of als een verordening eist dat er een autoriteit wordt aangewezen. Ook verschaft een transponeringstabel inzicht in hoe de regering omgaat met eventuele beleidsruimte die een verordening biedt. Verordening 2019/1157 bevat op een aantal punten beleidsruimte, wat het toevoegen van een transponeringstabel nog belangrijker maakt. (zie noot 2)

De Afdeling adviseert in licht van het voorgaande een transponeringstabel in de toelichting op te nemen.

3. Toegankelijkheid van aanvraagprocedure Nederlandse identiteitskaart

Op dit moment geldt als uitgangspunt dat de burger die een Nederlandse identiteitskaart aanvraagt, voor de autoriteit verschijnt die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen. (zie noot 3) Een uitzondering is mogelijk voor personen van wie dat om zwaarwegende redenen niet geleverd kan worden, onder de voorwaarde dat de autoriteit van oordeel is dat op een andere wijze voldoende zekerheid verkregen kan worden over identiteit, nationaliteit en verblijfstitel van de aanvrager. Bij zwaarwegende redenen kan gedacht worden aan invaliditeit of bedlegerigheid door ziekte. (zie noot 4)

Volgens de toelichting laat Verordening 2019/1157 niet langer toe dat de huidige uitzondering wordt gemaakt en wordt deze daarom geschrapt. (zie noot 5) In de toelichting wordt echter eveneens aangekondigd dat bij de aanpassing van lagere regelgeving de mogelijkheden worden onderzocht tot huisbezoek door de autoriteiten indien een persoon vanwege ziekte niet in staat is om naar de aanvraaglocatie toe te komen. (zie noot 6) De vraag rijst daarbij of het schrappen van de uitzondering op wetsniveau, zoals hierboven omschreven is, noodzakelijk is. Gezien het belang van een toegankelijke aanvraagprocedure, is het wenselijk dat de wet expliciteert dat er een mogelijkheid tot huisbezoek bestaat (bijvoorbeeld in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen).

De Afdeling adviseert dit punt te verduidelijken en daarbij ook aan te geven hoe een zo toegankelijk mogelijk aanvraagproces wordt verwezenlijkt. (zie noot 7)

4. Toepassing in de Caribische delen van het Koninkrijk

Binnenkort wordt het mogelijk om in de Caribische landen en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen. (zie noot 8) De Afdeling maakt in dat kader enkele opmerkingen over de toepassing van de verordening op het Caribische deel van het Koninkrijk. Het betreft in het bijzonder de bescherming van persoonsgegevens en de procedure rond het verzamelen van biometrische gegevens. (zie noot 9)

a. Toepasbaarheid verordening en AVG op de openbare lichamen

Volgens de regering hoeven "de autoriteiten op de eilanden zelf niet te voldoen aan het Europees recht". (zie noot 10) De eisen die Verordening 2019/1157 stelt ten aanzien van het aanvraagproces en het verzamelen van biometrische gegevens, zijn inderdaad niet rechtstreeks van toepassing als de autoriteiten in de Caribische landen en openbare lichamen de lokale identiteitskaarten uitgeven. Dat laat onverlet dat wanneer in de Caribische delen van het Koninkrijk (Europees-) Nederlandse identiteitskaarten worden uitgegeven, hierbij aan de eisen van de verordening moet worden voldaan.

Uit de toelichting begrijpt de Afdeling dat de eisen uit de verordening ook worden neergelegd in de paspoortregelgeving (naar het zich laat aannemen in de paspoortuitvoeringsregeling). Aangezien de paspoortregelgeving in het hele Koninkrijk geldt zouden de eisen uit de verordening van overeenkomstige toepassing worden op iedere autoriteit die Nederlandse identiteitskaarten afgeeft en de aanvraag daartoe in ontvangst neemt. (zie noot 11)

De Afdeling gaat er vanuit dat de eisen uit de verordening rechtstreeks gelden voor alle (Europees-) Nederlandse autoriteiten. Daaronder valt ook de Nederlandse vertegenwoordiging in de Caribische landen, welke zal worden aangewezen als bevoegde autoriteit. (zie noot 12)

Ten aanzien van de openbare lichamen roept de toelichting, alsmede paragraaf 5.3 (uitwerking privacykader Caribisch Nederland) een aantal vragen op. Het betreft vragen over de bevoegde autoriteit in de openbare lichamen (i), het overschrijfverbod (ii) en toepassing van het juiste privacykader (iii)

i. Bevoegde autoriteit

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de gezaghebber bevoegd om aanvragen in ontvangst te nemen. (zie noot 13) Op dit proces is de verordening niet rechtstreeks van toepassing. Immers, de gezaghebber is ingevolge de WolBES een orgaan van het openbaar lichaam, wat Europeesrechtelijk de LGO-status heeft. (zie noot 14)

Gezien dit feit vraagt de Afdeling zich af of het aanwijzen van de Rijksvertegenwoordiger als bevoegde autoriteit niet te verkiezen zou zijn. Deze is immers met name verantwoording schuldig aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kan waarschijnlijk beschouwd worden als een Europees-Nederlandse autoriteit, waarop de verordening van toepassing is.

ii. Het overschrijfverbod

Indien de bevoegdheid tot het in ontvangst nemen van aanvragen bij de gezaghebber blijft berusten, dan moet de regering waarborgen dat aan de eisen van de verordening wordt voldaan. Blijkens de toelichting is de regering voornemens deze eisen over te nemen in de paspoortregelgeving. Aangezien deze regelgeving van toepassing is op het gehele Koninkrijk

staat dit voorstel op gespannen voet met het overschrijfverbod dat geldt voor Europese verordeningen, die immers rechtstreeks toepasselijk zijn op de Europees-Nederlandse autoriteiten. (zie noot 15)

iii. Toepassing van bepalingen uit de AVG

Indien de bevoegdheid tot het in ontvangst nemen van aanvragen bij de gezaghebber blijft berusten, dan moet hiervoor het juiste privacykader gelden. De verordening schrijft expliciet voor dat procedures verlopen volgens de AVG. Aangezien de AVG, zoals ook aangegeven in de toelichting, niet rechtstreeks van toepassing is in de openbare lichamen, moet dit op een andere wijze bewerkstelligd worden.

Volgens de toelichting worden deze eisen neergelegd in de paspoortregelgeving, wat wederom de vraag over het overschrijfverbod oproept (zie onderdeel ii). (zie noot 16) Daarnaast staat in de toelichting dat bij het opstellen van lagere regelgeving acht wordt geslagen op de privacykaders uit de Wet bescherming persoonsgegevens BES. (zie noot 17) Aangezien de verordening expliciet aangeeft dat de AVG van toepassing is, moet worden verzekerd dat de procedures rond aanvraag van Nederlandse identiteitskaarten conform de AVG worden uitgevoerd.

iv. Conclusie

De Afdeling adviseert op de genoemde punten in de toelichting in te gaan en waar nodig het voorstel aan te passen.

b. Betrokkenheid Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES

Bij de uitvoering van de verordening zullen persoonsgegevens worden verwerkt. Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens BES kan de minister de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES om advies vragen over regelgeving die geheel of voor een belangrijk deel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens in de openbare lichamen. (zie noot 18) In de toelichting wordt echter niet vermeld of de Commissie om advies is gevraagd en, zo nee, waarom niet.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten wordt overlegd.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W04.20.0079/I

- In paragraaf 4 van de toelichting toevoegen dat de mogelijkheid om buiten het land

Nederland een identiteitskaart aan te vragen relatief nieuw is en met recente wijziging van de Paspoortwet is geopend. (Stb. 2020, 104).

Nader rapport (reactie op het advies) van 14 augustus 2020

1. Toepassingsgebied van Verordening (EU) 2019/1157

De verordening stelt inderdaad ook eisen aan verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie en verblijfskaarten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, welke eisen niet op het terrein van de paspoortregelgeving liggen, maar op het terrein van het vreemdelingenrecht. Voor de uitvoering van deze bepalingen van de verordening is rechtstreekse werking van de verordening toereikend. De verordening staat in artikel 6 toe dat lidstaten vingerafdrukken af nemen voor verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie, maar in Nederland gebeurt dat niet. Paragraaf 1.5 van de toelichting is met deze informatie aangevuld.

2. Transponeringstabel

In reactie op het advies van de Afdeling is alsnog een transponeringstabel aan de toelichting toegevoegd, met name vanwege het feit dat de verordening inderdaad, zoals de Afdeling stelt, op een aantal punten beleidsruimte bevat.

3. Toegankelijkheid van aanvraagprocedure Nederlandse identiteitskaart

De uitzondering op de verschijningsplicht in artikel 28, derde lid, vervalt inderdaad voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart. De verschijningsplicht in artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet, zegt echter niets over de locatie waar de aanvrager persoonlijk voor de autoriteit verschijnt die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen. In de praktijk zal dat doorgaans op de locatie van de uitgevende autoriteit zijn, in Nederland de afdelingen burgerzaken van de gemeenten. Een uitgevende instantie kan er echter ook voor kiezen om het mogelijk te maken op andere locaties dan het gemeentehuis of ambassade een aanvraag te doen ten overstaan van aldaar aanwezige ter zake bevoegde ambtenaren. Voor mensen die door bijvoorbeeld invaliditeit of bedlegerigheid door ziekte niet in staat zijn om zelf een aanvraaglocatie te komen, bestaat de mogelijkheid dat een ambtenaar van de gemeente de aanvraag bij die persoon thuis behandelt. In al deze gevallen is voldaan aan de verplichting van artikel 28, derde lid, om in persoon te verschijnen bij de autoriteit die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen. In paragraaf 6.1.2. van de toelichting over de gevolgen voor de verschijningsplicht is verduidelijkt dat deze bestaande mogelijkheden ongewijzigd blijven voortbestaan. Aangezien huisbezoek al vele jaren lang tot de mogelijkheden behoort, gewoon valt onder de verschijningsplicht en in de uitvoering ook niet op problemen stuit, vindt de regering het niet nodig om de mogelijkheid van huisbezoek in de wet te expliciteren, noch om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen van in welke gevallen huisbezoek mogelijk is. De in paragraaf 5.1 van de toelichting opgenomen mogelijkheid voor regelingen omtrent de mogelijkheid van huisbezoek door de autoriteiten indien een persoon vanwege ziekte niet in staat is om naar de aanvraaglocatie toe te komen, is daarom bij nader inzien vervallen.

De uitzondering in artikel 28, derde lid, ziet op situaties waarin de aanvrager niet in staat is persoonlijk te verschijnen, situaties dus waarin door een lichamelijke of geestelijke aandoening of indien de bewegingsvrijheid van de aanvrager wettelijk beperkt is, en ook een huisbezoek niet tot de mogelijkheden behoort. Daarover zegt de Circulaire van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over uniformering aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten niet-ingezetenen (Stcrt. 2018, 30602) dat door de bevoegde autoriteit op alternatieve wijze en op afstand de identiteit van de aanvrager moet worden vastgesteld. Dit kan door middel van een door de aanvrager te overleggen verklaring van een lokale autoriteit, arts of een notaris. Het is deze uitzondering die door de verordening bij de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart niet meer mogelijk zal zijn en het is dus deze uitzondering die voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart zal komen te vervallen.

4a. Toepassing in de Caribische delen van het Koninkrijk

De regering is van mening dat wanneer in de Caribische delen van het Koninkrijk (Europees-) Nederlandse identiteitskaarten worden uitgegeven, hierbij niet aan alle eisen van de verordening hoeft te worden voldaan. Zoals in hoofdstuk 4 van de toelichting is aangegeven, zijn de bepalingen van de verordening die specifiek gericht zijn op de procedures waar lidstaten zich aan dienen te houden niet van toepassing op de autoriteiten aldaar, maar de voorwaarden die worden gesteld aan de Nederlandse identiteitskaart zelf wel. De passage in hoofdstuk 4 van de toelichting waarin wordt aangegeven dat de eisen uit de verordening worden neergelegd in de paspoortregelgeving, heeft dan ook uitsluitend betrekking op de eisen aan de Nederlandse identiteitskaart zelf, hetgeen in de toelichting is verduidelijkt. In de toelichting is ook verduidelijkt dat bij de eisen van de verordening aan de Nederlandse identiteitskaart zelf wordt gedacht aan bijvoorbeeld de eis van het opnemen van vingerafdrukken, de internationale standaard voor machineleesbare reisdocumenten, en het opnemen van de Europese blauwe vlag met gele sterren en de letters van de lidstaat op de Nederlandse identiteitskaart. Ook is aangevuld dat bij de eisen met betrekking tot de procedure onder andere wordt gedacht aan de eisen van artikel 10 van de verordening over de verzameling van biometrische gegevens en de eisen van artikel 11 over de bescherming van persoonsgegevens.

Net als de Afdeling gaat de regering ervan uit dat de eisen uit de verordening rechtstreeks gelden voor alle (Europees-) Nederlandse autoriteiten, waaronder de Nederlandse vertegenwoordigingen in de Caribische landen, die (zodra de artikelen 26 en 40 van de Paspoortwet na inwerkingtreding van de Rijkswet van 6 maart 2020 in werking zullen zijn getreden) aanvragen zullen doorsturen naar een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen in Nederland gesitueerde autoriteit voor de verstrekking van de e-NIK. Bij nader inzien is hetgeen in hoofdstuk 4 van de toelichting wordt gesteld ten aanzien van de toepasbaarheid en uitvoering van de verordening in de Caribische delen van het Koninkrijk uitsluitend relevant voor de verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), wat in de toelichting ook is verduidelijkt.

De Afdeling heeft in haar eerste vraag (i) ten aanzien van de openbare lichamen gelijk als zij stelt dat bij aanwijzing van de Rijksvertegenwoordiger als bevoegde autoriteit waarschijnlijk sprake zou zijn van een Europees-Nederlandse autoriteit, waarop de verordening rechtstreeks van toepassing is. Echter, in de wijziging van de Paspoortwet met de Rijkswet van 6 maart

2020 is ervoor gekozen om de uitgifte van de e-NIK bij de gezaghebbers neer te leggen. Die keuze is reeds in die wet gemaakt en er is geen aanleiding (mede gelet op de beantwoording van de vragen onder ii en iii hieronder) die keuze nu, in verband met de verordening, te veranderen.

Het overschrijfverbod waar de Afdeling naar verwijst in haar tweede vraag (ii) ten aanzien van de openbare lichamen, is volgens de regering niet in geding. De eisen die de verordening stelt aan de identiteitskaart zelf werken rechtstreeks en gelden voor alle Nederlandse identiteitskaarten, ongeacht waar ter wereld en door welke autoriteit ze worden uitgegeven. Wat betreft de eisen die samenhangen met de verzameling van biometrisch gegevens stelt artikel 10, tweede lid, van de verordening dat de lidstaten zorgen voor passende en doeltreffende procedures. Het derde lid van artikel 10 van de verordening vraagt indirect om nadere nationale invulling van de maximale bewaartermijn van de biometrische gegevens. Bij het uitwerken van deze eisen in de paspoortuitvoeringsregelingen is dus hoe dan ook geen sprake van overschrijven, waarbij ten overvloede zij opgemerkt dat vastlegging hiervan voor de uitgifte van de NIK op de openbare lichamen weliswaar niet vereist is op grond van de verordening, maar desondanks wel zal gebeuren, aangezien het hier bestaande regelgeving betreft die voortaan behalve op paspoorten, ook op de NIK van toepassing zal zijn.

Ten slotte de eisen van de verordening wat betreft de bescherming van persoonsgegevens (iii met verwijzing naar ii). Zoals hiervoor uiteengezet, is de regering van mening dat de AVG niet van toepassing is op de procedures rond de uitgifte van de NIK door de gezaghebbers. Er zal dus ook geen sprake zijn van overschrijving van bepalingen uit de AVG in de paspoortuitvoeringsregelingen. Zoals gesteld in de paragrafen 5.2 en 5.3 van de toelichting zullen nadere waarborgen in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd zodra de genoemde wijziging van de Paspoortwet met de Rijkswet van 6 maart 2020 in werking zal treden. Voor zover met die algemene regels niet ook zal zijn voldaan aan de onderhavige verordening, zullen aanvullende regels worden gesteld, waarbij voor de Europees-Nederlandse autoriteiten de AVG en de verordening als kader van belang zijn. Om verwarring te voorkomen is de passage met betrekking tot de Wet bescherming persoonsgegevens BES geschrapt in paragraaf 5.2 "Uitwerking privacykader". Die wet wordt alleen nog genoemd in paragraaf 5.3 "Uitwerking privacykader in Caribisch Nederland".

b. De toelichting is aangevuld met de passage dat geen advies is gevraagd van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES vanwege het risico op vertraging in de implementatie. De Wet bescherming persoonsgegevens BES staat daaraan overigens niet in de weg, omdat het vragen van advies op grond van artikel 49 van die wet niet verplicht is.

5. Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven.

6. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een technische omissie te herstellen (artikel I, onderdeel A) die bij de totstandkoming van de Rijkswet van 6 maart 2020 is ontstaan. Voorts zijn een enkele redactionele verbetering en actualisering doorgevoerd in de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voetnoten

- (1) Aanwijzing 9.12. Zie ook onderdeel 2.7.2 van de Handleiding Wetgeving en Europa.
- (2) Zie artikel 3, zevende lid en achtste lid, artikel 4, eerste lid, en artikel 6 van de verordening.
- (3) Artikel 28, derde lid, Paspoortwet.
- (4) Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31324 (R1844), nr.3, p. 43.
- (5) Toelichting, p. 8
- (6) Toelichting, p. 11
- (7) Zie in dit verband ook artikel 18, eerste lid, onder b, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.
- (8) Artikelen 16 en 26 Paspoortwet na inwerkingtreding van Stb. 2020, 104.
- (9) Artikelen 10 en 11 van de verordening.
- (10) Toelichting, p. 9
- (11) Toelichting, p. 9
- (12) Zie artikel 26, vierde lid, jo eerste lid, onder e, van de Paspoortwet (ingevolge Stb. 2020, 104 en p. 15 van de toelichting.
- (13) Artikel 26, vierde lid, jo eerste lid, onder c, van de Paspoortwet (ingevolge Stb. 2020, 104).
- (14) Artikel 5 WolBES.
- (15) Zie o.a. HvJ EG, 7 februari 1973, C39/72 (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101.
- (16) Toelichting, p. 12.
- (17) Toelichting, p. 12.
- (18) Artikel 49 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting