

Vergaderjaar 2012–2013

33 440 (R 1990)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met een andere status van de Nederlandse identiteitskaart, het verlengen van de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten, een andere grondslag voor de heffing van rechten door burgemeesters en gezaghebbers en het niet langer opslaan van vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie (Wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Bij Kabinetsmissive van 16 mei 2012, no. 12.001124, 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 een andere status van de Nederlandse identiteitskaart, het verlengen van de geldigheidsduur van het nationaal paspoort en de Nederlandse identiteitskaart, een andere grondslag voor de heffing van rechten door burgemeesters en gezaghebbers en het niet langer opslaan van vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie (Wijziging van de Paspoortwet in verband met onder meer de status van de Nederlandse identiteitskaart), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 mei 2012, nr. 12.001124, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juli 2012, nr. W04.120161/I/K, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de geldigheidsduur van paspoorten en identiteitskaarten te verlengen van vijf naar tien jaar. Kinderen tot 12 jaar zijn uitgezonderd van deze verlenging. Voorts wordt voorgesteld niet langer vingerafdrukken op te nemen in de Nederlandse identiteitskaart (NIK) en samenhangend daarmee de NIK niet langer aan te merken als een reisdocument. Voorts worden de vingerafdrukken uitgesloten van opname in de reisdocumentenadministratie. Het wetsvoorstel introduceert ten slotte een nieuwe grondslag voor het heffen van rechten wegens

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 van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

handelingen ten behoeve van de aanvraag van paspoorten en reisdocumenten door de burgemeester van een gemeente of gezaghebber van een openbaar lichaam. De voorgestelde wijzigingen vloeien voort uit het regeerakkoord¹ en toezeggingen van het kabinet aan de Eerste en Tweede Kamer.²

Bij brief van 25 juni 2012 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Afdeling gevraagd in het advies ook in te gaan op een recent in de Tweede Kamer gerezen vraag naar de mogelijkheden om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, niet langer vingerafdrukken in de NIK op te nemen. Tevens werd de vraag gesteld of mensen zich vooruitlopend op de wetswijziging met een verlopen paspoort of NIK kunnen identificeren.³

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is van oordeel dat de geldigheidsduur van paspoorten alleen verlengd zou mogen worden indien daardoor de betrouwbaarheid van het document niet wordt aangetast. In dat licht bezien is de Afdeling er niet van overtuigd dat een verlenging van de geldigheidsduur verantwoord is, nu niet vaststaat dat eventuele problemen met de beveiliging gedurende de geldigheidsduur zullen kunnen worden opgelost. Om die reden adviseert de Afdeling het voorstel tot verlenging van de geldigheidsduur te heroverwegen.

Daarnaast gaat de Afdeling in op de motivering van de keuzes voor een uitzondering op de verlengde geldigheidsduur en adviseert de Afdeling, indien de regering de voorgestelde verlenging van de geldigheidsduur handhaaft, de keuze voor 12 jaar als gehanteerde leeftijdsgrens voor de verlengde geldigheidsduur te heroverwegen in het licht van de betrouwbaarheid van de foto als identificatiemiddel. Ook adviseert zij het te maken onderscheid in geldigheidsduur tussen het nationale paspoort en de reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen met een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd alsnog dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de noodzaak van het niet langer aanmerken van de NIK als reisdocument en de consequenties van de veranderde status van de NIK.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het voorstel deels nader dient te worden overwogen. Tot slot gaat zij in op de in de Tweede Kamer gerezen vragen over toepassing van dit wetsvoorstel vooruitlopend op de inwerkingtreding ervan.

1. Risico's bij verlenging van geldigheidsduur reisdocumenten

Het voorstel strekt er onder meer toe de geldigheidsduur van reguliere paspoorten en identiteitskaarten te verlengen van 5 naar 10 jaar. De toelichting verwijst als motivering voor die verlenging naar het regeerakkoord en de daaraan ten grondslag liggende wens om de administratieve lasten voor de burger te verminderen.

De keuze voor de huidige geldigheidsduur van 5 jaar is ingegeven door de noodzaak om de aan reisdocumenten inherente risico's zo veel mogelijk te beperken. Deze hangen samen met de na verloop van tijd onvermijdelijk verminderde betrouwbaarheid van reisdocumenten. Daarbij wees de regering bij de totstandkoming van de Paspoortwet op twee elementen die hierbij een rol spelen: enerzijds de gelijkheid van de houder met diens gezichtsofname en anderzijds de fysieke bruikbaarheid van het document zelf.⁴ Gelet op het belang van het paspoort en de NIK als identificatiemiddel, dient naar het oordeel van de Afdeling bij de bepaling van de geldigheidsduur ook thans de betrouwbaarheid van het document voorop te staan.

¹ «Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA», 30 september 2010, blz. 6.

² Kamerstukken II 2010/11, 25 764, nr. 46, Kamerstukken II 2011/12, 33 011, nr. 20 en Handelingen I 2011/12, nr. 3, item 6, blz. 34.

³ Tweede Kamer, plenaire vergadering van 7 juni 2012, debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 15 mei 2012 over geldigheid kinderbijschrijvingen in het paspoort van de ouder(s) c.q. de voogd. Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verzocht dit punt aan de Afdeling voor te leggen.

⁴ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, blz. 30.

In het licht van deze algemene overwegingen merkt de Afdeling op dat de toelichting op de na verloop van tijd afnemende gelijkenis van de houder met diens gezichtsopname in algemene zin niet ingaat. Weliswaar wordt in het wetsvoorstel voor kinderen jonger dan 12 jaar vastgehouden aan de geldigheidsduur van 5 jaar, maar daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat op elke andere leeftijd er talloze omstandigheden zijn waardoor een gezichtsopname al na verloop van een betrekkelijk korte tijd een minder goede gelijkenis kan vertonen met het gezicht van de houder. Nu een vergelijking van de gezichtsopname met de houder het primaire instrument is waarmee «lookalike»-fraude moet worden tegengegaan, is het de vraag hoe deze fraude in het licht van de beoogde verlenging van de geldigheidsduur effectief kan worden bestreden.

Met betrekking tot de fysieke bruikbaarheid van de reisdocumenten zelf stelt de toelichting dat door middel van aanvullende versterkingen kan worden gewaarborgd dat het paspoort en de NIK een geldigheidsduur van tien jaar aan kunnen. Tegelijkertijd stelt de toelichting echter dat er een kans bestaat dat lopende de geldigheidsduur van de documenten, de elektronische beveiliging niet meer zal voldoen.¹ Die kans zal vermoedelijk alleen nog maar groter worden; volgens experts zal het aantal kwetsbaarheden in de chips en het tempo waarin ze worden gevonden, in de toekomst toenemen.² Er dient rekening mee te worden gehouden dat voor een geconstateerde kwetsbaarheid niet snel een oplossing te vinden kan zijn, aldus de toelichting.³ Op de wijze waarop gerezen problemen zullen worden bestreden gaat de toelichting verder niet in.

In het licht van het bovenstaande is de Afdeling er niet van overtuigd dat een verlenging van de geldigheidsduur verantwoord is, gegeven het uitgangspunt dat bij de bepaling van die geldigheidsduur de betrouwbaarheid van het document voorop dient te staan. Zij adviseert het voorstel tot verlenging van de geldigheidsduur te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Reikwijdte van de voorgestelde verlenging

In het voorstel wordt de geldigheidsduur van reguliere paspoorten en identiteitskaarten verlengd van 5 naar 10 jaar. Reisdocumenten voor kinderen tot 12 jaar en reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen houden echter hun bestaande geldigheidsduur. De Afdeling maakt over de voorgestelde uitzonderingen op de verlenging de volgende opmerkingen.

a. Leeftijdsgrens van 12 jaar

De verlenging van de geldigheidsduur van paspoorten en identiteitskaarten naar tien jaar geldt niet voor personen die de leeftijd van twaalf jaren nog niet hebben bereikt.⁴ Deze groep heeft slechts recht op een reisdocument geldig voor vijf jaren. De toelichting vermeldt over de keuze voor deze leeftijdsgrens dat de foto's van jongere kinderen al snel geen goede gelijkenis meer vertonen met het betreffende kind.⁵ Bij een verlenging van de geldigheidsduur naar tien jaar neemt de gelijkenis dusdanig af dat dit een betrouwbaar gebruik van het document in de weg staat, aldus de toelichting. Voorts heeft een rol gespeeld dat kinderen vanaf twaalf jaar naar de middelbare school gaan en voor allerlei voorzieningen een identiteitsdocument moeten kunnen tonen.⁶ Naar het oordeel van de Afdeling stelt de regering voor de keuze van een leeftijdsgrens terecht voorop dat de gelijkenis van de foto niet dusdanig mag afnemen dat dit een betrouwbaar gebruik van het paspoort als identiteitsdocument in de weg staat. De Vereniging Nederlandse

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, §2.1.

² De regering wees hier al eerder op: Kamerstukken II 2009/2010, 25 764 en 32 123 VII, nr. 41.

³ Memorie van toelichting, Gevolgen van het wetsvoorstel voor de privacy, §6. Dit in reactie op het advies van het College bescherming persoonsgegevens om in verband met de verplichting tot beveiliging van persoonsgegevens ex artikel 13 Wbp in de toelichting aandacht te besteden aan de bestrijding van in de toekomst te constateren kwetsbaarheden.

⁴ Ingevolge de voorgestelde artikelen 9, tweede lid en 16a, tweede lid.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, §2.2 «Geldigheidsduur van nationale paspoorten voor kinderen tot twaalf jaar.

⁶ Ibidem.

Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken merken op basis van dit uitgangspunt op dat het wenselijk zou zijn om te kiezen voor een oudere leeftijd dan 12 jaar, nu ook gezichten van jongvolwassenen nog ingrijpend kunnen veranderen. Beide verenigingen stellen voor de langere geldigheidsduur pas te laten ingaan vanaf 18 jaar. De regering merkt naar aanleiding daarvan op dat de veranderingen tussen het eerste en het twaalfde levensjaar groter zijn dan de veranderingen na die leeftijd. De Afdeling constateert dat daarmee nog niet het argument is weerlegd dat de veranderingen in het gezicht zeker ook in de periode tussen 12 en 18 jaar vaak dusdanig zijn dat dit een betrouwbare identificatie in de weg kan staan. Evenmin wordt daarmee een dragende motivering gegeven voor de gekozen leeftijdsgrens van 12 jaar. De Afdeling merkt daarbij op dat, hoewel er internationaal een grote verscheidenheid bestaat in de gehanteerde leeftijdsgrens voor de bekorting van de geldigheidsduur, ook in internationaal perspectief de voorgestelde leeftijdsgrens van 12 jaar laag is.¹ Het aanvullende argument, dat vanaf 12 jaar vaker een identiteitsdocument zal moeten worden gebruikt, heeft naar het oordeel van de Afdeling geen relatie met het uitgangspunt van identificeerbaarheid en kan dan ook geen doorslaggevende rol spelen bij de keuze voor een bepaalde leeftijdsgrens.

De Afdeling adviseert de keuze voor 12 jaar als gehanteerde leeftijdsgrens voor de verlengde geldigheidsduur te heroverwegen in het licht van de betrouwbaarheid van de foto als identificatiemiddel.

b. Reisdocumenten voor vluchtelingen en voor vreemdelingen

In de toelichting wordt zonder nadere motivering gesteld dat de geldigheidsduur voor reisdocumenten voor vluchtelingen en voor vreemdelingen maximaal vijf jaar zal blijven en afhankelijk blijft van het verblijfsrecht van de houder.²

De Afdeling merkt op dat voor de huidige maximale geldigheidsduur van deze documenten is aangesloten bij de geldigheidsduur van het nationale paspoort.³ Zonder motivering blijft onduidelijk waarom die aansluiting thans wordt losgelaten. Op voorhand ziet de Afdeling geen rechtvaardiging voor een onderscheid in de geldigheidsduur tussen het nationale paspoort en een paspoort voor vluchtelingen en vreemdelingen met een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd.

De Afdeling adviseert het te maken onderscheid in geldigheidsduur tussen het nationale paspoort en de reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen met een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd alsnog dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. De identiteitskaart als reisdocument

a. Noodzaak van de voorgestelde aanpassing

Ingevolge het voorstel wordt de NIK niet langer aangemerkt als reisdocument. Als motivering hiervoor wordt in de toelichting verwezen naar de wens om vingerafdrukken niet langer op te nemen in de NIK.⁴ Verordening (EG) 2252/2004 schrijft voor dat paspoorten en andere reisdocumenten twee vingerafdrukken van de houder moeten bevatten.⁵ Door de NIK niet langer aan te merken als reisdocument zou genoemd voorschrift uit Verordening (EG) 2252/2004 niet langer op de NIK van toepassing zijn en hierdoor het opnemen van vingerafdrukken in de NIK kunnen worden beëindigd, aldus de regering.⁶

¹ Zie in dat verband het overzicht van het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken, waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting, §2.2,

<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/agencies-public-bodies/ips/general-ips-publications/passports/internat-passport-comps?view=Binary>.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, par. 2.3, tweede alinea.

³ Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, blz. 34 en 66.

⁴ Memorie van Toelichting, §3.1 Doel van de wijziging, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2010/11, 25 764, nr. 48.

⁵ Verordening EG 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, zoals gewijzigd door Verordening EG 444/2009.

⁶ Memorie van Toelichting, §3.1.

¹ Artikel 1, derde lid, van Verordening (EG) 2252/2004 luidt:

3. Deze verordening is van toepassing op door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Zij is niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben.

² De Rechtbank Amsterdam en de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht gaan er in twee uitspraken vanuit dat thans een verplichting bestaat tot het opnemen van vingerafdrukken op de NIK op grond van Verordening (EG) 2252/2004 (LJN: BW2792 & LJN: BR2009). Over deze vraag is nog geen uitsluitend gegeven door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

³ Ingevolge de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2004/38/EG, deze functie van de identiteitskaart bestond al eerder, zie HvJ EG 5 maart 1991 (zaak C-376/89) over een voorloper van deze richtlijn, richtlijn 68/360/EEG. Richtlijn 2004/38/EG geldt ook voor de landen van de Europese Economische Ruimte, zie het Besluit van het Gemengd Comité van de EER Nr. 158/2007 van 7 december 2007 tot wijziging van bijlage V (Vrij verkeer van werknemers) en bijlage VIII (Recht van vestiging) bij de EER-overeenkomst. Voor Zwitserland heeft de identiteitskaart eenzelfde functie op basis van artikel 1, eerste lid, van bijlage I bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds, en de Zwitserse Bondstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, Trb. 2001, 432. Artikel 4, eerste lid, van richtlijn 2004/38/EG luidt:

1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, heeft de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

⁴ Europese overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa, Parijs, 13 december 1957, Trb. 1960, nr. 103. Op 21 september 2001 heeft de regering onder andere de NIK aangemeld als document in de zin van artikel 5 van dit verdrag.

⁵ Zie noten 18 en 19.

⁶ Wetboek van Strafrecht, artikelen 231, 440 en 447b.

⁷ Artikel 15, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap en artikel 1, derde lid, van de Wet betreffende de positie van Molukkers.

De Afdeling vraagt nadere aandacht voor de Europeesrechtelijke aspecten. Artikel 1, derde lid, van Verordening (EG) 2252/2004 bepaalt dat de verordening van toepassing is op paspoorten en reisdocumenten, maar zondert van het toepassingsbereik uit identiteitskaarten alsmede paspoorten en reisdocumenten met een geldigheidsduur van 12 maanden of minder.¹ Deze bepaling kan zo worden gelezen dat de verordening ervan uitgaat dat een identiteitskaart een bepaald soort reisdocument is waar de verordening niet op van toepassing is.² Dit ligt in het verlengde van richtlijn 2004/38/EG, waarin is bepaald dat burgers van de Unie die houder zijn van een identiteitskaart het recht hebben het grondgebied van iedere lidstaat te verlaten en binnen te komen.³ Deze benadering strookt eveneens met de status die de NIK, net als de identiteitskaart van vele andere verdragspartijen, ingevolge de Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa heeft.⁴ Het niet langer aanmerken van de NIK als reisdocument binnen de Paspoortwet brengt daarin geen verandering.

Naar het oordeel van de Afdeling is het gezien het voorgaande de vraag of gelet op het Europees recht de wens tot schrapping van de vingerafdrukken van het NIK zonder meer dwingt tot het aanpassen van de status van de NIK. Een duidelijk antwoord op die vraag is te meer van belang nu het niet langer aanmerken van de NIK als reisdocument bij houders daarvan zou kunnen leiden tot verwarring over de functie van de kaart. De Paspoortwet zal de NIK immers in de door de regering beoogde situatie uitzonderen van de status van reisdocument, terwijl de kaart deze functie mede gelet op richtlijn 2004/38/EG wel zal behouden. Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Gevolgen van de aanpassing

Het niet langer aanmerken van de NIK als reisdocument heeft consequenties voor de status en functie van de NIK ingevolge andere wetten. Zo wordt bijvoorbeeld in de Wet op de identificatieplicht voor de vaststelling van de identiteit verwezen naar reisdocumenten, hetgeen de NIK in de door de regering beoogde situatie niet langer zal zijn. De NIK zal als gevolg van het voorstel dan ook niet langer dienen ter identificatie, maar enkel nog dienen als document voor grensoverschrijding binnen de EU en de staten aangesloten bij het eerder genoemde verdrag.⁵ Verder zullen de specifieke strafbepalingen gericht tegen fraude met reisdocumenten⁶ op grond van dit wetsvoorstel mogelijk niet langer van toepassing zijn op de NIK. Ook in andere wetten wordt verwezen naar reisdocumenten zonder dat daarmee in het onderhavige voorstel rekening wordt gehouden.⁷

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de samenhang tussen het wetsvoorstel en de verwijzing naar reisdocumenten in andere wetten en waar nodig bepalingen waarin thans wordt verwezen naar reisdocumenten zo aan te passen dat de NIK ook in de toekomst onder het toepassingsbereik van deze bepalingen zal blijven vallen.

4. Vragen uit de Tweede Kamer

Zoals in de inleiding van dit advies reeds is aangegeven, is recent in de Tweede Kamer de vraag gerezen of het mogelijk is om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, niet langer vingerafdrukken in de NIK op te nemen.

De Afdeling overweegt dat de Paspoortwet op dit moment de verplichting bevat om vingerafdrukken op te nemen in de NIK. Bij de uitvoering van die wettelijke regeling is het bestuur gebonden aan die verplichting tot het opnemen van vingerafdrukken vervalft. Vooruitlopend op de parlementaire goedkeuring en de inwerkingtreding van die wetswijziging bestaan er gegeven de huidige wettelijke kaders noch op grond van de Paspoortwet, noch op basis van een andere wettelijke regeling mogelijkheden om af te wijken van de bestaande verplichting tot het opnemen van vingerafdrukken in de NIK.

Daarnaast is in de Tweede Kamer gevraagd naar de mogelijkheden voor mensen om zich vooruitlopend op de wetswijziging met een verlopen paspoort of NIK te kunnen identificeren. Op basis van artikel 1, tweede lid, van de Wet op de identificatieplicht heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om documenten aan te wijzen ter vaststelling van de identiteit van personen. Daarmee bestaat ook de mogelijkheid om reisdocumenten waarvan de geldigheidsduur is verstreken aan te wijzen als identificatiemiddel. De Afdeling wijst er daarbij op dat het voortdurende gebruik van reisdocumenten waarvan de geldigheidsduur is verstreken consequenties kan hebben voor de betrouwbaarheid van en de duidelijkheid omtrent de geldigheid van identificatiemiddelen. De voor- en nadelen van een dergelijke oplossing vergen, mede in het licht van het moment waarop het onderhavige wetsvoorstel in werking zou kunnen treden, een zelfstandige afweging.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om het voorstel tot verlenging van de geldigheidsduur van reisdocumenten te heroverwegen is in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de risico's die kunnen ontstaan als gevolg van de afnemende gelijkenis van de houder met diens gezichtsopname en op het terrein van de elektronische beveiliging van reisdocumenten. Het voorstel tot verlenging van de geldigheidsduur naar tien jaar is in het licht van de hernieuwde afweging gehandhaafd. Korthedshalve zij verwezen naar de genoemde passage in de memorie van toelichting.

De Afdeling adviseert de keuze voor twaalf jaar als gehanteerde leeftijdsgrens voor de verlengde geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten te heroverwegen in het licht van de betrouwbaarheid van de foto als identificatiemiddel. Naar aanleiding van dit advies is de leeftijdsgrens voor de verlengde geldigheidsduur verhoogd van twaalf naar achttien jaar. De memorie van toelichting is tevens hierop aangepast. Aangezien de verhoging van de leeftijdsgrens naar achttien jaar een lagere reductie van de administratieve lasten met zich meebrengt, is ook de paragraaf met betrekking tot de administratieve lasten in de memorie van toelichting aangepast.

Voorts adviseert de Afdeling het onderscheid in geldigheidsduur tussen het nationaal paspoort en reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen beter te motiveren, en zo nodig het voorstel aan te passen. De regering is van mening dat de maximale geldigheidsduur van een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen gehandhaafd moet blijven op een periode van vijf jaar. Dit houdt verband met het feit dat het verblijfsrecht van de houder van het document, zelfs al is zijn verblijfsrecht van onbepaalde duur, kan worden ingetrokken. Van intrekking kan onder andere sprake zijn doordat de betrokken persoon zijn hoofdverblijf buiten Nederland verplaatst. Hoewel

bij intrekking van het verblijfsrecht de geldigheid van het reisdocument van rechtswege vervalt, kan de houder, zolang het document nog in zijn bezit is, daarmee in het buitenland de indruk blijven wekken over rechtmatig verblijf in Nederland te beschikken. Dit is een onwenselijke situatie, die zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Het verlengen van de geldigheidsduur van het reisdocument naar tien jaar zou het risico op het ontstaan van een dergelijke situatie echter juist verhogen. Om die reden wordt de geldigheidsduur van reisdocumenten voor vluchtelingen of vreemdelingen niet verlengd.

De Afdeling stelt in het derde onderdeel, onder a, van haar advies dat artikel 1, derde lid, van Verordening (EG) 2252/2004 zo kan worden gelezen dat deze ervan uit gaat dat een Nederlandse identiteitskaart (NIK) een soort reisdocument is waar de verordening niet op van toepassing is. Het veranderen van de status van de NIK is dan niet nodig om de wens tot schrapping van de vingerafdrukken te realiseren. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen. Het advies lijkt uit te gaan van de opvatting dat de bedoelde Verordening naar de opvatting van de Afdeling op verschillende manieren kan worden gelezen. De Afdeling kiest er blijkbaar voor om de tweede zin van artikel 1, derde lid, van de verordening, te weten «Zij is niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben.» in zijn geheel te lezen als uitzondering op de eerste zin die luidt: «Deze verordening is van toepassing op door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten». Naar het oordeel van de regering wordt met deze tweede zin voor wat betreft identiteitskaarten geen afwijking beoogd van de hoofdregel in dat artikel maar een aanvulling. Dit zou anders zijn geweest als in de tweede zin tot uitdrukking was gebracht dat voor identiteitskaarten wél een uitzondering wordt beoogd, zoals dat op een andere plek in dezelfde Verordening dan ook is geschied. In de laatste zin van artikel 6 van de verordening, die een uitzondering op de voorgaande zin bevat, is een dergelijke indicatie wel opgenomen door het gebruik van het woord «evenwel». De regering leest artikel 1, derde lid, van de verordening om die reden zo dat deze slechts buiten toepassing blijft voor wat betreft identiteitskaarten die niet in formele wetgeving zijn aangemerkt als reisdocument. Overigens is in de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie op dit punt van dezelfde opvatting uitgegaan.¹ Er dient na inwerkingtreding van het wetsvoorstel bovendien geen twijfel te bestaan over de vraag of de verordening verplicht tot opname van vingerafdrukken in de NIK. Ook bij de opvatting van de Afdeling dat er meerdere lezingen van de verordening mogelijk zijn, moet de wettelijke status van de NIK worden veranderd, om te voorkomen dat na de onderhavige wijziging van de Paspoortwet kan worden betoogd dat genoemde verordening er toe verplicht om toch vingerafdrukken op te nemen in de NIK. De mogelijke verwarring bij houders van een NIK over de functie van de kaart, waar de Afdeling op wijst in het advies, brengt eveneens geen verandering in de noodzaak om de status van de NIK te wijzigen. Er is dan ook geen aanleiding het wetsvoorstel of de memorie van toelichting op dit onderdeel aan te passen .

Terecht wijst de Afdeling in het derde onderdeel onder b van het advies op enkele andere wetten die betrekking hebben op reisdocumenten en mogelijk aanpassing behoeven naar aanleiding van de gewijzigde status van de NIK. Het wetsvoorstel en het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding hiervan aangevuld in de door de Afdeling geadviseerde zin.

¹ Kamerstukken II 2007/08. 31 324, nr. 3, pagina 14.

De Afdeling gaat in het vierde onderdeel van het advies in op enkele vragen, gesteld in de Tweede Kamer. De regering ondersteunt de in het advies neergelegde opvatting van de Afdeling. Het advies leidt wat betreft dit onderdeel niet tot aanpassing van het wetsvoorstel.

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen in het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is tevens aangevuld met enkele kleine wijzigingen. De Paspoortwet wordt in de eerste plaats in overeenstemming gebracht met het wetsvoorstel basisregistratie personen (kamerstukken 33 219). Diverse verwijzingen naar de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens dienen bij de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel te worden vervangen door verwijzingen naar de nieuwe basisregistratie personen. Voorts wordt de bevoegdheid van het hoofd van de consulaire post tot het in ontvangst nemen van aanvragen en het verstrekken van reisdocumenten vervangen door een bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken. Dit leidt tot aanpassing van de artikelen 8, 26, 40, 44 en 51 van de Paspoortwet. Daarnaast wordt artikel 3, vierde lid, gewijzigd. Daarmee wordt beoogd dat het burgerservicenummer niet alleen wordt vermeld op reisdocumenten, verstrekt aan Nederlanders die zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, maar ook in reisdocumenten die worden verstrekt aan Nederlanders, woonachtig in het buitenland, voor zover deze over een burgerservicenummer beschikken. Tot slot is het nieuwe artikel 3, negende lid, zodanig aangepast dat wordt geregeld tot welk moment de vingerafdrukken mogen worden bewaard. Deze wijzigingen worden toegelicht in het artikelgewijze deel van de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken 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 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W04.12.0161/I/K met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel C, «wordt niet voorzien van vingerafdrukken» vervangen door: is niet voorzien van vingerafdrukken.
- Artikel I, onderdeel J, subonderdeel 4, schrappen, nu dit reeds volgt uit artikel I, onderdeel A.
- Artikel I, onderdeel J, zo aanvullen dat in de verwijzingen in het tweede lid van artikel 65 Paspoortwet alsnog rekening zal worden gehouden met de vernummering van artikel I, onderdeel B, derde subonderdeel tot tweede subonderdeel.
- In artikel I, onderdeel K, gelet op het voorgestelde artikel 66a, eerste lid, de verwijzing naar artikel 16a in het tweede lid schrappen.
- Artikel II, onderdeel A, onder 2, «reisdocumenten, waarin» vervangen door: reisdocumenten waarin.
- Artikel II, onderdeel E, «7» vervangen door: 6.
- Artikel V en Artikel VI in volgorde omwisselen.