

AAN Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

DATUM 16 oktober 2001

ONS KENMERK z2001-1368

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Wijziging Paspoortwet (invoering biometrie)

Bij brief van 19 september 2001 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd te adviseren over een voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het toepassen van biometrie in reisdocumenten. Het CBP voldoet gaarne aan uw verzoek.

Het voorstel behelst een wijziging van artikel 3 van de Paspoortwet. Aan dit artikel worden enkele nieuwe leden toegevoegd. Het achtste lid betreft de vastlegging in elektronische vorm van biometrische gegevens in een reisdocument, met inachtneming van enkele randvoorwaarden. Het negende lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur wordt bepaald in welke gevallen en in welke reisdocumenten gegevens omtrent biometrische kenmerken van de houder kunnen worden opgenomen, welke biometrische kenmerken het betreft, op welke wijze deze gegevens worden verzameld, vastgelegd en beveiligd, aan wie, in welke gevallen en op welke wijze deze gegevens kunnen worden verstrekt. Het elfde lid regelt de administratie van reisdocumenten bij de tot uitreiking bevoegde autoriteiten, de inhoud en de toegankelijkheid daarvan.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt ingegaan op de reden voor het opnemen van biometrische gegevens in reisdocumenten, de belangrijkste uitgangspunten bij de toepassing van biometrie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Algemene opmerkingen

Het CBP stelt voorop dat het wetsvoorstel betrekking heeft op alle soorten van reisdocumenten, waaronder de nog in ontwikkeling zijnde elektronische identiteitskaart (zgn. e-NIK). Gezien de inhoud van de Wet op de identificatieplicht en de daarin vervatte koppeling aan de Paspoortwet, gaat het om een zeer uiteenlopende reeks van situaties waarin het gebruik van een reisdocument voor identiteitsvaststelling is voorgeschreven, dan wel in de praktijk ingang heeft gevonden of nog zal vinden. De houder van het reisdocument kan in die situaties worden geconfronteerd met een vertegenwoordiger van een overheidsorgaan of andere instelling met een publiekrechtelijke taak, of met een bedrijf of instelling in de particuliere sector. Deze situaties kunnen zich zowel voordoen in Nederland als daarbuiten. Daarbij zal in toenemende mate ook sprake kunnen zijn van relaties op afstand, in het bijzonder bij identificatie langs elektronische weg via internet.

In deze situaties worden verschillende eisen gesteld aan de identificatie en aan de waarborgen tegen de risico's van misbruik of oneigenlijk gebruik, al dan niet verbonden aan de verwerking van biometrische gegevens. Zo kan het zijn dat bij een elektronische identificatie op afstand, bij gebreke van bruikbare alternatieven, gemiddeld genomen hogere eisen moeten worden gesteld aan de identificatie dan bij een directe visuele confrontatie. Welke eisen in de praktijk gesteld moeten worden, hangt mede af van de belangen die daarbij een rol spelen. In gelijke zin zal ook de behoefte aan waarborgen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van geval tot geval uiteen kunnen lopen.

Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt, dat de technische ontwikkelingen met betrekking tot de praktische toepassing van biometrische identificatie nog volop gaande zijn. Juist met het oog daarop wordt in het wetsvoorstel volstaan met het openen van de mogelijkheid om gegevens omtrent biometrische kenmerken in elektronische vorm in een reisdocument vast te leggen, en wordt de nadere uitwerking daarvan in belangrijke mate overgelaten aan een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Het CBP is er in het licht van de zojuist bedoelde ontwikkelingen en de gevarieerde behoeften aan identificatie in de praktijk niet van overtuigd, dat de tijd al rijp is om de wettelijke basis te leggen voor de toepassing van biometrie in reisdocumenten. Mede gelet op de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik, met name ook in situaties die buiten de zeggenschap liggen van de overheid, verdient het naar zijn oordeel de voorkeur om de inrichting van een wettelijke regeling over dit onderwerp, ook op het niveau van de wet in formele zin te laten steunen op meer ervaring met de toepassing van biometrische identificatie in verschillende situaties en meer inzicht in de risico's die zich in die verschillende situaties aftekenen.

Nadere beschouwing van het wetsvoorstel

Het CBP heeft overigens waardering voor het feit dat aansluiting is gezocht bij het rapport "At face value" van de Registratiekamer uit 1999 en de daarin vervatte normen en technieken. Zoals uit dit rapport blijkt, is een verantwoorde toepassing van biometrische identificatie – weliswaar met sterk uiteenlopende graden van zekerheid, afhankelijk van het biometrische kenmerk – in verschillende situaties mogelijk, maar moeten daaraan wel strakke grenzen worden gesteld met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De in het rapport aanbevolen aanpak strekt ertoe, dat de verificatie van de identiteit van de houder van een kaart met een versleuteld biometrisch kenmerk zoveel mogelijk op die kaart zelf plaatsvindt en dat geen gegevens omtrent biometrische kenmerken worden opgenomen in administraties buiten de macht van betrokkene, met inbegrip van de administratie van degene die de kaarten afgeeft.

In het wetsvoorstel worden eisen gesteld aan de vastlegging van gegevens omtrent biometrische kenmerken in een reisdocument. Zo is het de bedoeling dat daaruit geen fysieke of persoonlijke kenmerken van de houder kunnen worden afgeleid. Ook is bepaald dat de vastlegging geschiedt met als doel aan de hand daarvan te verifiëren dat het reisdocument aan de houder is verstrekt. Uit de toelichting blijkt dat beoogd wordt de verificatie van de identiteit van de houder op het reisdocument zelf te doen plaatsvinden.

Deze wijze van verificatie stelt hoge eisen aan de documenten en de te gebruiken randapparatuur. Deze dienen voldoende beveiligd te zijn om te voorkomen dat de biometrische gegevens bekend worden bij de instellingen en bedrijven waar de burger zich legitimeert. Het wetsvoorstel voorziet in het stellen van nadere regels over de wijze waarop de betrokken gegevens worden verzameld, vastgelegd en beveiligd. Niet geheel duidelijk is of deze regels ook betrekking zullen hebben op de te gebruiken randapparatuur. Aangezien blijkens de toelichting wordt uitgegaan van een open gebruik ("niet van tevoren gespecificeerd"), valt aan te nemen dat dit niet het geval is. Overigens zouden deze regels ook niet van toepassing kunnen zijn bij identificatie in het buitenland. Daaruit volgt dat des te meer nadruk moet worden gelegd op de beveiliging in het reisdocument zelf. In dat kader denkt het CBP aan een zodanige compartimentering en afscherming dat een onbevoegd gebruik van het biometrisch kenmerk onmogelijk wordt gemaakt en dat in elk geval overneming in andere systemen is uitgesloten.

Het wetsvoorstel voorziet wel in de vastlegging van gegevens over biometrische kenmerken in de administratie van reisdocumenten bij de tot uitreiking bevoegde autoriteiten. Het CBP heeft in de toelichting onvoldoende argumenten aangetroffen die deze aanpak kunnen rechtvaardigen en is er ook overigens geenszins van overtuigd dat die vastlegging noodzakelijk is. Het wetsvoorstel voorziet voorts in het stellen van nadere regels over aan wie, in welke gevallen en op welke wijze de bedoelde gegevens uit de betrokken administratie kunnen worden verstrekt, zonder dat uit het voorstel zelf enige nadere begrenzing valt af te leiden.

Het CBP acht het wetsvoorstel op dit punt ontoereikend. Indien de noodzaak van het vastleggen van biometrische gegevens in de administratie van de tot afgifte bevoegde autoriteiten zou komen vast te staan, is het essentieel dat hierbij wordt uitgegaan van een strikt doelgebonden gebruik. De wet zal op dit punt ook zelf ten minste op hoofdlijnen het kader moeten aangeven met betrekking tot de verwerking van biometrische gegevens. In dat geval verdient ook de beveiliging bij de tot afgifte bevoegde autoriteiten nadrukkelijke aandacht. Het CBP acht het noodzakelijk dat hierbij dan gebruik wordt gemaakt van "privacy enhancing technologies" (PET). Dit vloeit voort uit artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Door gebruik te maken van PET kunnen de gegevens over biometrische kenmerken – indien deze al buiten het reisdocument moeten worden opgeslagen – worden losgekoppeld van de identificerende gegevens.

Het CBP acht het overigens juist dat het voorstel met betrekking tot het stellen van nadere regels voorziet in een vorm van gecontroleerde delegatie. Dat neemt niet weg dat ook de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur met de grootst mogelijke zorgvuldigheid dient plaats te vinden. Het CBP neemt aan dat het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur te zijner tijd ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens ter advisering zal worden voorgelegd.

Het CBP merkt ten slotte nog op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de per 1 oktober 2001 gevolgde werkwijze bij de centrale aanmaak van reisdocumenten. Op welke wijze in dat

kader wordt voorzien in waarborgen met betrekking tot de verwerking van biometrische en andere persoonsgegevens, verdient in het licht van het voorgaande nadere uitleg.

Conclusie

Het CBP is er niet van overtuigd, dat de tijd al rijp is om een wettelijke basis te leggen voor de toepassing van biometrie in reisdocumenten. Mocht daarover anders worden geoordeeld, dan is het gewenst om het kader voor de verwerking van biometrische gegevens op hoofdlijnen in de wet zelf neer te leggen en niet over te laten aan een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij moeten strakke grenzen worden gesteld met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Wat het reisdocument zelf betreft beveelt het CBP aan om zorg te dragen voor een zodanige compartimentering en afscherming dat een onbevoegd gebruik van biometrische gegevens onmogelijk wordt gemaakt en dat in elk geval overneming in andere systemen is uitgesloten.

Het CBP acht het niet noodzakelijk om biometrische gegevens op te nemen in de administraties van de autoriteiten die bevoegd zijn tot de afgifte van reisdocumenten. Mocht daarover anders worden geoordeeld, dan is het essentieel uit te gaan van een strikt doelgebonden gebruik van deze gegevens. Ook de beveiliging van deze gegevens verdient dan nadrukkelijke aandacht.

Tenslotte dient meer aandacht te worden besteed aan de bescherming van gegevens in het kader van de centrale aanmaak van reisdocumenten die sinds 1 oktober jl. van kracht is.

Het CBP vertrouwt er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en is gaarne bereid tot nadere toelichting en overleg over de uitwerking van dit advies.

Hoogachtend,

mr. P.J. Hustinx
voorzitter