

Kenmerk	W04.26.00027/I/K
Datum aanhangig	3 februari 2026
Datum vastgesteld	1 april 2026
Datum advies	1 april 2026
Datum publicatie	7 april 2026
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 3 februari 2026, no.2026000256, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering (zie noot 1), bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Paspoortbesluit, het Besluit paspoortgelden en het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap in verband met de ontvlechting van de Nederlandse identiteitskaart, met nota van toelichting.

Dit ontwerpbesluit is een volgende stap in de ontvlechting van regels over de Nederlandse identiteitskaart (hierna: NIK) uit de Paspoortwetgeving. Het bestaande Paspoortbesluit moet in verband daarmee worden aangepast en er moet een nieuwe algemene maatregel van bestuur (amvb) worden vastgesteld met regels over de NIK.

In het voorliggende ontwerpbesluit worden geen regels opgenomen over de verwerking van persoonsgegevens bij de aanvraag en uitgifte van de reisdocumenten, die worden voorzien bij ministeriële regeling. Hetzelfde geldt voor de verwerking van persoonsgegevens bij aanvraag en uitgifte van de NIK.

Ten aanzien van beide ontwerpbesluiten maakt de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) een soortgelijke opmerking. (zie noot 2) Zij adviseert de regels met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens in ieder geval op het niveau van de algemene maatregel van (rijks)bestuur te regelen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit.

1. Inhoud en achtergrond

In oktober 2024 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend om de regels over de (uitgifte van de) Nederlandse identiteitskaart uit de Paspoortwet te halen en over te hevelen naar een afzonderlijke wet. (zie noot 3) De wetsvoorstellen waarin die ontvlechting is opgenomen, zijn momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer. Aan de Afdeling zijn ondertussen de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur voorgelegd: het Besluit Nederlandse identiteitskaart (hierna: Besluit NIK) en een voorgestelde wijziging van het Paspoortbesluit.

In deze besluiten worden nadere regels gesteld ter uitwerking van de Wet op de Nederlandse identiteitskaart (hierna: Wet NIK) en de Paspoortwet. De (Rijks)wetten en besluiten geven mede uitvoering aan de Europese verordening 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. (zie noot 4)

De regels die zien op de Nederlandse identiteitskaart of vervangende Nederlandse identiteitskaart worden met de nu voorliggende voorstellen uit het Paspoortbesluit overgeheveld naar het Besluit NIK. Ook worden enkele bepalingen uit de paspoortuitvoeringsregelingen (ministeriële regelingen) overgeheveld naar de besluiten. (zie noot 5) Het gaat volgens de toelichting om bepalingen die raken aan de privacy, waardoor deze zich in het licht van artikel 10 van de Grondwet meer lenen voor regeling op het niveau van de algemene maatregelen van bestuur. (zie noot 6) Aanleiding hiervoor was het advies van de Afdeling advisering bij de Wet NIK. (zie noot 7)

2. Niveau van wetgeving bij waarborgen verwerking persoonsgegevens

Regels over de verwerking van persoonsgegevens bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten worden met dit voorstel niet op het niveau van de algemene maatregel van bestuur geregeld. Deze regels zullen, conform de huidige systematiek, worden neergelegd in een ministeriële regeling. Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

Voor het aanvragen van een reisdocument - een paspoort of NIK - worden persoonsgegevens verwerkt. Het gaat dan om gegevens zoals de naam, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, woonplaats, adres en lengte van de aanvrager, maar ook om gezichtsopnames, vingerafdrukken, handtekening en het Burgerservicenummer (BSN). (zie noot 8) Waar en hoe lang deze gegevens worden bewaard, is op verschillende niveaus geregeld. Zo is op het niveau van de wet geregeld dat vingerafdrukken bewaard worden tot het moment dat het reisdocument is uitgereikt. (zie noot 9)

De overige gegevens worden op twee manieren opgeslagen. Allereerst worden de niet-biometrische gegevens opgenomen in het register Basisregister reisdocumenten. (zie noot 10) Die gegevens worden op grond van het Paspoortbesluit respectievelijk 11 en 16 jaar bewaard, afhankelijk van de geldigheidsduur van het betreffende reisdocument. (zie noot 11) Daarnaast worden de gegevens, inclusief de gezichtsopname en handtekening maar zonder de vingerafdrukken, decentraal opgeslagen in de reisdocumentenadministratie. De regels daarover zijn opgenomen in de Paspoortuitvoeringsregelingen. (zie noot 12) Ook deze gegevens worden respectievelijk 11 en 16 jaar bewaard. Voor hetzelfde type gegevens worden dus op verschillende niveaus van wetgeving regels gesteld voor de bescherming van die gegevens.

Dit is niet in lijn met het beoogde beschermingsniveau en maakt de regelgeving onnodig complex. De grondslag voor het stellen van regels met betrekking tot de verwerking van deze gegevens kan worden gevonden in voorgesteld artikel 59 van de Paspoortwet. In de voorgestelde Wet NIK staat de equivalent hiervan in artikel 41. In haar advies bij de Wet NIK heeft de Afdeling opgemerkt dat het voor deze bepaling niet voor de hand ligt dat, gelet op artikel 10 van de Grondwet, subdelegatie naar het niveau van de ministeriële regeling mogelijk is. Dit geldt des te meer omdat in de reisdocumentenadministratie bijzondere persoonsgegevens worden bewaard, namelijk de gezichtsopnames.

Aan het verwerken van bijzondere persoonsgegevens zijn strengere regels verbonden op

grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) om de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkenen te beschermen. (zie noot 13) Er dient voor die verwerking bovendien een strikte noodzaak te bestaan, waarop ook wordt gewezen in de memorie van toelichting bij de Wet NIK. (zie noot 14) Gelet daarop moeten waarborgen voor de verwerking van dergelijke gegevens zo veel mogelijk op hoofdlijnen op het niveau van de wet worden geregeld. Het gaat daarbij om waarborgen zoals maximale bewaartermijnen en regels voor gegevensdeling. Dergelijke regels horen in ieder geval niet thuis op het niveau van de ministeriële regeling. (zie noot 15)

De besluitvorming over de wetsvoorstellen is nagenoeg afgerond. Om die reden adviseert de Afdeling om de regels met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten in ieder geval op het niveau van de algemene maatregel van (rijks)bestuur te regelen. Zij adviseert daarbij in de toelichting in te gaan op de noodzaak van de gekozen maximale bewaartermijnen. (zie noot 16)

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij de ontwerp-algemene maatregel van rijksbestuur en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

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

Voetnoten

(1) In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Slagvaardige Overheid.

(2) Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit Nederlandse identiteitskaart heeft zaaknummer W04.26.00026/I.

(3) Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 2 en Kamerstukken II 2024/25, 36643 (R2202), nr. 2.

(4) In het voorstel en de toelichting wordt Verordening (EU) 2019/1157 genoemd, maar deze is inmiddels vervangen door Verordening (EU) 2025/1208. In de voorgestelde besluiten ontbreekt voorts een transponeringstabel.

(5) Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) en Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 (PUB).

(6) Zie de toelichting bij het voorgestelde Besluit houdende wijziging van het Paspoortbesluit, het Besluit paspoortgelden en het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap in verband met de ontvlechting van de Nederlandse identiteitskaart.

(7) Advies van de Afdeling advisering bij de Wet op de Nederlandse identiteitskaart van 13 maart 2024, W04.24.00012/I.

(8) Artikel 3 Paspoortwet en voorgesteld artikel 3 Wet NIK.

(9) Artikel 3, negende lid, Paspoortwet en voorgesteld artikel 3, achtste lid, Wet NIK.

(10) Artikel 4c Paspoortwet en voorgesteld artikel 5 Wet NIK. Onder niet-biometrische gegevens wordt hier verstaan: gezichtsopname, vingerafdrukken en handtekening. Zie artikel 4d, eerste lid, Paspoortwet en voorgesteld artikel 5, eerste lid, Wet NIK.

(11) Artikel 8.5 Paspoortbesluit.

(12) Artikel 72 PUN en artikel 82 PUB.

(13) Artikel 9 AVG.

(14) Kamerstukken II 2024/25, 36644, nr. 3, p. 13.

(15) Aanwijzing 2.24 Aanwijzingen voor de Regelgeving.

(16) Zie ook Stb. 2020, 418.

