



De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Datum

8 februari 2018

Ons kenmerk

z2017-10882

Uw brief van

18 december 2017

Contactpersoon

070 8888 500

Onderwerp

Advies wetsvoorstel Wijziging van de Paspoortwet

Geachte,

Bij brief van 18 december 2017 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens<sup>1</sup> te adviseren over de wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (hierna: het wetsvoorstel).

Met betrekking tot het wetsvoorstel was een internetconsultatie opengesteld van 18 december 2017 tot en met 19 januari 2018. De AP heeft u bij brief van 23 januari 2018 laten weten dat zij zal adviseren na ommekomst van de internetconsultatie-termijn, opdat de AP eventuele wijzigingen in het wetsvoorstel als gevolg van de internetconsultatie in haar advies kan betrekken. Per e-mail van 5 februari 2018 is het aangepaste wetsvoorstel toegestuurd.

De AP voldoet hiermee aan uw verzoek om advisering.

**Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel**

In het kader van de invoering van elektronische dienstverlening aan burgers door instellingen van de overheid en in de semi-publieke sector, worden publieke elektronische identificatiemiddelen ontwikkeld waarmee de burger zich op een hoger niveau van betrouwbaarheid dan met het huidige DigiD langs digitale weg kan identificeren bij een dienstverlener. De ontwikkeling van deze middelen is nauw verbonden met de EU-verordening van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en

---

<sup>1</sup> Vanaf 25 mei 2018 artikel 57, lid 1, sub c, AVG.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt, de zogenoemde eIDAS verordening.<sup>2</sup> Deze verordening beoogt grensoverschrijdend elektronisch verkeer binnen de EU te bevorderen door het mogelijk te maken dat een persoon met een in de eigen lidstaat verstrekt elektronisch identificatiemiddel in een andere lidstaat kan inloggen voor het verkrijgen van een elektronische dienst in die andere lidstaat.

Er is voor gekozen om de publieke identificatiemiddelen met het hoogste betrouwbaarheidsniveau te plaatsen in de elektronische chip die is aangebracht op wettelijke identiteitsdocumenten. In eerste instantie wordt gedacht aan het rijbewijs en de Nederlandse identiteitskaart (e-NIK) als drager van dit publiek identificatiemiddel.

Het is de bedoeling de hier bedoelde elektronische dienstverlening wettelijk te verankeren in de Wet digitale overheid<sup>3</sup>. Het aanbrengen van het publiek identificatiemiddel hoog op de Nederlandse identiteitskaart en het treffen van de voorzieningen om dit identificatiemiddel te kunnen gebruiken vereist een wijziging van de Paspoortwet, waarin de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart is geregeld.

In de tweede plaats dient er één onderliggende administratie te zijn waarin digitaal 24/7 de actuele geldigheid van het publiek middel kan worden vastgesteld. De huidige opzet, waarbij een groot deel van de gegevens met betrekking tot reisdocumenten is opgeslagen in de verschillende administraties bij de uitgevende autoriteiten, die elektronisch niet met elkaar verbonden zijn, is daarvoor niet geschikt. Het huidige basisregister reisdocumenten, waarin nu nog slechts gegevens over vermiste en van rechtswege vervallen reisdocumenten worden opgenomen, wordt vernieuwd. Die vernieuwing voorziet er in dat in het basisregister ook de aanvraaggegevens en de gegevens betreffende de vervaardigde documenten worden opgenomen die op dit moment in de reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties worden bewaard, met uitzondering van de gezichtsopname en de handtekening die wel in deze reisdocumentenadministraties opgenomen blijven.

De gewijzigde opzet van het basisregister reisdocumenten biedt tegelijkertijd nieuwe mogelijkheden om fraude met dan wel misbruik van reisdocumenten effectiever te bestrijden.

Gelet op het vorenstaande beoogt dit wetsvoorstel een juridische grondslag te creëren voor :

- het op daartoe aangewezen reisdocumenten plaatsen van een publiek identificatiemiddel;
- het verwerken van persoonsgegevens en andere gegevens die noodzakelijk zijn voor het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op de documenten;
- het realiseren van een uitbreiding van het basisregister reisdocumenten, waarbij regels worden gesteld met betrekking tot:
  - het bijhouden van aanvraaggegevens en gegevens reisdocumenten en de verschillende statussen van die documenten;

---

<sup>2</sup> Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (Pb EU 2014, L 257).

<sup>3</sup> Voorheen: de Wet generieke digitale infrastructuur.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

- het bijhouden van gegevens die noodzakelijk zijn in verband met het gebruik van het op daartoe aangewezen documentengeplaatste publiek identificatiemiddel, waaronder de statusgegevens (actief, geblokkeerd of ingetrokken) van dit publiek identificatiemiddel;
- het verplicht aanleveren van gegevens aan het basisregister over zowel de documenten als het daarop geplaatste publiek identificatiemiddel door de daartoe aangewezen autoriteiten;
- het verstrekken van gegevens uit het basisregister voor zover deze noodzakelijk zijn voor de elektronische dienstverlening, de uitvoering van de Paspoortwet, het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en andere aangewezen doelen.

### Eerdere adviezen AP

De AP (voorheen het College bescherming persoonsgegevens (CBP)) heeft reeds meerdere adviezen uitgebracht betreffende (de ontwikkeling en wetgeving van) het eID-stelsel en de uitvoeringswet eIDAS verordening:

- Brief van de AP, *Advies ontwerp Wet generieke digitale infrastructuur*<sup>4</sup>, 13 oktober 2017<sup>5</sup>
- Brief van de AP, *eID*, 14 september 2016:  
[autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brief\\_eid\\_aan\\_bzk.pdf](http://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brief_eid_aan_bzk.pdf)
- Brief van het CBP, *Wetgevingsadvies Besluit verwerking persoonsgegevens DigiD, DigiD Machtigingen, MijnOverheid en BSN-koppelregister*, 3 december 2015:  
[autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/z2015-00766\\_brief.pdf](http://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/z2015-00766_brief.pdf)
- Brief van het CBP, *Wetgevingsadvies Uitvoeringswet EU-Verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten*, 1 december 2015:  
[autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/z2015-00746\\_brief.pdf](http://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/z2015-00746_brief.pdf)
- Brief van het CBP, *Introductieplateau eID*, 7 mei 2015:  
[autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brief\\_introductieplateau\\_eid.pdf](http://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brief_introductieplateau_eid.pdf)

### Advies wetsvoorstel

#### Beginnelsen van proportionaliteit en subsidiariteit

Wetsvoorstellen dienen te voldoen aan artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)<sup>6</sup> en, in Nederland, artikel 10 van de Grondwet.

---

<sup>4</sup> Thans de Wet digitale overheid.

<sup>5</sup> Deze brief is nog niet gepubliceerd.

<sup>6</sup> De AVG is vanaf 25 mei 2018 van toepassing.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

Artikel 8 Handvest bepaalt onder meer dat eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

Artikel 16 VWEU bepaalt onder meer dat eenieder in de Europese Unie recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens.

Artikel 8 EVRM bepaalt onder meer dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé leven. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De AVG stelt regels inzake de bescherming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens

Artikel 10 Grondwet verlangt onder meer voor elke beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een grondslag in de formele wet.

Ingevolge de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens moet de beperking van de persoonlijke levenssfeer worden gerechtvaardigd door een 'pressing social need' en in overeenstemming zijn met de beginselen van proportionaliteit (de beperking mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel) en de subsidiariteit (het nagestreefde doel moet niet op een voor de burger minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt). Deze vereisten moeten in hun onderlinge samenhang gelezen worden.

Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zijn de beoogde doeleinden de verstrekking van reisdocumenten, het gebruik van het publiek middel dat op een daartoe aangewezen reisdocument is geplaatst, het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten en overige bij algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen doelen.<sup>7</sup> Deze doelen kunnen volgens de Memorie van Toelichting zonder de nieuwe opzet van het basisregister niet worden verwezenlijkt.<sup>8</sup> De AP merkt op dat hiermee geen afweging is gemaakt tussen de beperking van de persoonlijke levenssfeer en de nagestreefde doeleinden. Er is dus geen deugdelijke proportionaliteitstoets uitgevoerd, althans dat blijkt niet uit de Memorie van Toelichting.

Verder is volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel bij het beoordelen van de subsidiariteit geconcludeerd dat er geen andere manier is om de actuele statusgegevens van het publieke

<sup>7</sup> Par. 5.1.3 *Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel, Proportionaliteit en subsidiariteit*, p. 37.

<sup>8</sup> Par. 5.1.3 *Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel, Proportionaliteit en subsidiariteit*, p. 37.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

identificatiemiddel en de documenten die als drager daarvan fungeren, te verzamelen dan in een centrale database.<sup>9</sup> Er wordt evenwel niet aangegeven welke alternatieven er zijn beoordeeld en waarom deze alternatieven niet voldoen. Bovendien vinden er op grond van het wetsvoorstel ook *andere verwerkingen* plaats dan alleen het verzamelen van gegevens in een centrale database. Zo bepaalt het voorgestelde artikel 4a, lid 2, bijvoorbeeld dat de gegevens in het basisregister reisdocumenten worden verstrekt aan overheidsorganen en andere instellingen. Tevens vinden er op grond van het wetsvoorstel ook verwerkingen van *andere gegevens* plaats dan alleen actuele statusgegevens. Zo kunnen op grond van het voorgestelde artikel 4a, lid 4 j° artikel 3 Paspoortwet bijvoorbeeld de geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, woonplaats, adres, lengte, burgerservicenummer en documentnummer van de houder van een reisdocument in het basisregister reisdocumenten worden opgenomen.

De AP adviseert om in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreider en expliciet te motiveren op welke wijze het wetsvoorstel met alle beoogde gegevensverwerkingen voldoet aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel.

#### Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB)

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat een GEB als bedoeld in artikel 35 AVG is uitgevoerd. Volgens de Memorie van Toelichting zijn in deze GEB de verschillende gegevensverwerkingen in kaart gebracht en een beoordeling gemaakt van de rechtmatigheid van de gegevensverwerkingen en de daaraan verbonden risico's en maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van degenen over wie gegevens worden verwerkt.<sup>10</sup> De Memorie van Toelichting noemt evenwel niet uitdrukkelijk de (belangrijkste) conclusies, inclusief eventuele risico's van de voorgestelde gegevensverwerkingen, die uit de GEB voortvloeien.

De AP adviseert om de (belangrijkste) conclusies, waaronder eventuele risico's die in kaart zijn gebracht, uit de GEB in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel expliciet te benoemen en, indien van toepassing, aan te geven welke maatregelen zijn getroffen om deze risico's aan te pakken. Gelet op het vereiste van rechtszekerheid en een voldoende waarborging dat de risico's adequaat worden aangepakt, kan het noodzakelijk zijn dat de (kaders van de) maatregelen in het wetsvoorstel worden neergelegd.

#### Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken

Het voorgestelde artikel 4a, lid 5, bepaalt dat de overheidsorganen, belast met de uitvoering van het wetsvoorstel en de bestuursorganen en aangewezen organisaties bedoeld in de Wet digitale overheid, de in het register op te nemen gegevens verstrekken aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Bij algemene maatregel van rijksbestuur kunnen overige overheidsorganen voor verstrekking worden aangewezen die bij de uitoefening van hun taak over gegevens komen te beschikken die van belang zijn voor de bijhouding van het register. Volgens de Memorie van Toelichting worden deze overheidsorganen die tot verstrekking van gegevens verplicht zijn, mede verantwoordelijk voor de

<sup>9</sup> Par. 5.1.3 *Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel, Proportionaliteit en subsidiariteit*, p. 38.

<sup>10</sup> Par. 5.1.1 *Scope*, p. 33-34.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

volledigheid en actualiteit van de in het register opgenomen gegevens.<sup>11</sup> Uit de voorgestelde wettekst of de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt evenwel onvoldoende of hiermee gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 26 AVG met de minister van BZK wordt beoogt. Ingeval daarvan sprake is, dan dient op grond van artikel 26 AVG voor alle verwerkingsverantwoordelijken de verantwoordelijkheden voor de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de AVG duidelijk te worden vastgesteld. Dit geldt met name met betrekking tot de uitoefening van de rechten van de betrokkene en de plicht tot het verstrekken van informatie aan de betrokkenen door de verwerkingsverantwoordelijken als bedoeld in artikel 13 en 14 AVG.

De AP adviseert om in het wetsvoorstel en/of de bijbehorende Memorie van Toelichting te verduidelijken of het hier gaat om gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 26 AVG. Indien dit het geval is, dan adviseert de AP om in het wetsvoorstel de verantwoordelijkheden van de verwerkingsverantwoordelijken vast te leggen.

#### Algemeen belang

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat in het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid wordt vastgelegd van de minister van BZK voor gegevensverwerkingen in verband met het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op de daartoe aangewezen reisdocumenten en het basisregister reisdocumenten. Daarmee is volgens de Memorie van Toelichting duidelijk dat het hier gaat om gegevensverwerkingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, lid 1, sub e, AVG).<sup>12</sup>

De AP is van oordeel dat eerder sprake zal zijn van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de minister van BZK is opgedragen (eveneens artikel 6, lid 1, sub e, AVG), met name met betrekking tot het plaatsen van een publiek identificatiemiddel en de bijbehorende gegevensverwerkingen, dan een taak van algemeen belang.<sup>13</sup> De AP adviseert om in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel de grondslag van de gegevensverwerkingen op dit punt te wijzigen en/of nader te onderbouwen.

#### Gerechtvaardigd belang

Het voorgestelde artikel 4a, lid 2, sub d bepaalt dat in het basisregister reisdocumenten gegevens worden vastgelegd om deze te verstrekken aan overheidsorganisaties en instellingen en personen met een gerechtvaardigd belang bij die verstrekking voor bij algemene maatregel van rijksbestuur aangewezen doelen. Het voorgestelde artikel 4a, lid 3, bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur wordt bepaald welke overheidsorganen en andere instellingen en personen met een gerechtvaardigd belang welke gegevens uit het register verstrekt kunnen krijgen en op welke wijze deze verstrekkingen

<sup>11</sup> Par. 3.3 *Wettelijke grondslagen en verantwoordelijkheden*, p. 18.

<sup>12</sup> Par. 5.2.1 *Algemene beginselen voor gegevensverwerking volgens de AVG*, p. 35-36.

<sup>13</sup> Artikel 23, lid 1, AVG noemt bijvoorbeeld als doelstellingen van algemeen belang: (a) de nationale veiligheid, (b) landsverdediging, (c) de openbare veiligheid, (d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid en (e) een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

plaatsvinden. Ingevolge artikel 6, lid 1, sub f, AVG geldt de grondslag 'gerechtvaardigd belang' evenwel niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken.

Om misverstanden te voorkomen adviseert de AP om artikel 4a, lid 2, sub d, en lid 3 van het wetsvoorstel aan te passen en/of in de Memorie van Toelichting te verduidelijken dat er geen gegevens uit het basisregister reisdocumenten worden verstrekt aan overheidsorganen op grond van een gerechtvaardigd belang. Een grondslag om gegevens aan deze overheidsorganen te verstrekken zou mogelijk kunnen zijn een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan het betreffende overheidsorgaan is opgedragen (artikel 6, lid 1, sub e, AVG).

#### Dataminimalisatie

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat dataminimalisatie van belang is om er voor te zorgen dat een minimum aan verwerking van persoonsgegevens wordt gerealiseerd. Volgens de Memorie van Toelichting is een belangrijk uitgangspunt bij het creëren van het basisregister reisdocumenten dataminimalisatie door gegevens zoveel mogelijk eenmalig op te slaan en vervolgens voor de verschillende wettelijk vastgelegde doelen te gebruiken.<sup>14</sup> Een andere vorm van dataminimalisatie betreft volgens de Memorie van Toelichting de zogenaamde hit/no hit raadpleging van het basisregister in het kader van gegevensverstrekking ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Deze hit/no hit raadpleging houdt in dat de verstrekking van gegevens zich beperkt tot de mededeling of een in het register opgenomen reisdocument, waarvan de verzoeker het documentnummer heeft opgegeven, op grond van de geregistreerde status van het document niet meer in omloop mag zijn.<sup>15</sup>

De AP merkt voor de goede orde op dat dataminimalisatie ook inhoudt dat zo min mogelijk persoonsgegevens in het basisregister reisdocumenten en het publieke identificatiemiddel worden verwerkt. De AP adviseert dit aspect van dataminimalisatie mee te nemen in de motivering en de invulling daarvan (bijvoorbeeld welke maatregelen zijn getroffen ter compensatie van die risico's) nader te onderbouwen.

#### Centraal basisregister reisdocumenten

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat er als gevolg van het wetsvoorstel in beginsel geen nieuwe gegevens worden verwerkt, afgezien van de gegevens die verband houden met het publiek identificatiemiddel. Wel is het de bedoeling dat een groot deel van de gegevens die nu worden bijgehouden in de afzonderlijke en niet digitaal met elkaar verbonden reisdocumentenadministraties van de uitgevende instanties, op één plaats verwerkt zullen gaan worden in het nieuwe basisregister reisdocumenten. Het bij elkaar brengen van de gegevens in het basisregister zorgt volgens de Memorie van Toelichting niet alleen voor een betere ondersteuning van de processen in het reisdocumentenstelsel en een effectievere voorkoming en bestrijding van fraude met en misbruik van reisdocumenten, zowel in het

---

<sup>14</sup> Par. 5.1.3 *Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel, Dataminimalisatie*, p. 38.

<sup>15</sup> Par. 5.1.3 *Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel, Dataminimalisatie*, p. 39.





Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

reisdocumentenstelsel als daarbuiten, maar biedt ook de mogelijkheid om een verdergaande invulling te kunnen geven aan de in artikel 5 AVG opgenomen beginselen dan in de huidige situatie mogelijk is.<sup>16</sup>

De AP merkt voor de goede orde op dat één centraal register niet alleen voordelen oplevert. Zo zijn de gevolgen van een mogelijk beveiligingsincident groter. Wanneer een onbevoegde zich toegang weet te verschaffen tot de persoonsgegevens in het basisregister, dan verkrijgt hij immers toegang tot een grote set aan persoonsgegevens. De AP adviseert om inzicht te bieden in de motivering hoe deze risico's zijn/worden weggenomen.

#### Polymorfe pseudonimisering

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel staat dat in de eID applet het elektronische persoonsidentificerende gegeven wordt opgeslagen in de vorm van een tweetal (polymorfe) pseudoniemen. Iedere keer dat de burger met zijn publiek identificatiemiddel inlogt bij een (overheids) instantie, zorgt programmatuur in de chip op het document ervoor dat er een ander polymorf pseudoniem wordt gegenereerd. Dit maakt het volgens de Memorie van Toelichting mogelijk dat bij de verschillende voorzieningen die in de digitale infrastructuur een rol vervullen, de identiteit van de burger niet kan worden gezien, noch de dienstverleners waar deze iedere keer heeft ingelogd, kunnen worden achterhaald. Het gaat hier om voorzieningen als de authenticatiedienst die moeten zorgen voor het bevestigen van de elektronische identiteit van de burger, voor de controle op de status (geldigheid) van het publiek identificatiemiddel of voor het aan betrokkene verlenen van inzage in de status van zijn publiek identificatiemiddel. Uiteindelijk kan volgens de Memorie van Toelichting alleen degene bij wie de burger inlogt diens identiteit weer uit het polymorfe pseudoniem herleiden. In de digitale processen zelf blijft de burger dus anoniem, aldus de Memorie van Toelichting.<sup>17</sup>

Uit het wetsvoorstel of de bijbehorende Memorie van Toelichting blijkt thans onvoldoende wie welke sleutels heeft en wie daardoor toegang heeft tot de betreffende persoonsgegevens. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk of persoonsgegevens uit de metadata te herleiden zijn. De AP kan hierdoor niet adviseren over het toepassen van polymorfe pseudonimisering.

Verder blijft de burger in de digitale processen door de toepassing van polymorfe pseudonimisering niet anoniem, zoals nu in de Memorie van Toelichting staat vermeldt, maar pseudoniem.

De AP adviseert om in het wetsvoorstel nader uit te werken wie welke sleutels heeft om een polymorfe pseudoniem te herleiden tot een natuurlijk persoon, en wie welke persoonsgegevens daardoor kan inzien.<sup>18</sup> Tevens adviseert de AP om in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aan te geven dat

---

<sup>16</sup> Par. 5.1.3 *Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel*, p. 36.

<sup>17</sup> Par. 2.2.2 *Het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op het document*, p. 12.

<sup>18</sup> De AP heeft eerder over cryptografische maatregelen met betrekking tot het wetsvoorstel Wet digitale overheid geadviseerd om in het betreffende wetsvoorstel en/of de Memorie van Toelichting nader te specificeren welke cryptografische maatregelen worden getroffen. Tevens heeft de AP geadviseerd om in het betreffende wetsvoorstel te bepalen dat er regelmatig wordt beoordeeld of de getroffen technische implementatie nog steeds voldoende zijn om herleiding tot een natuurlijke persoon te voorkomen. Zie brief van de AP, *Advies ontwerp Wet generieke digitale infrastructuur*, 13 oktober 2017, p. 7.





Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

een persoon in de digitale processen pseudoniem blijft (voor zover dat daadwerkelijk het geval is) en niet anoniem.

#### Logging

Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel registreert de authenticatiedienst de authenticatie in een (pseudoniem) logbestand.<sup>19</sup> Noch uit het wetsvoorstel, noch uit de bijbehorende Memorie van Toelichting blijkt wat er precies wordt gelogd. Onduidelijk is ook of een pseudoniem hierdoor kan worden herleid tot een natuurlijk persoon en, indien dat het geval is, wie dit kan doen. De AP kan hierdoor niet adviseren over de wijze van logging.

De AP adviseert om in het wetsvoorstel nader de logging door de authenticatiedienst uit te werken. Daarbij kan in ieder geval worden uiteengezet welke gegevens er worden gelogd, welke gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon en, indien van toepassing, wie toegang hebben tot de herleidbare gegevens.

#### P.M.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel staat:

*Ingevolge het voorgestelde zesde lid stelt de minister van BZK regels met betrekking tot het beheer, de beveiliging en de betrouwbaarheid van het register en de daarin opgenomen gegevens. Deze eisen hebben betrekking op P.M. en voor wat betreft het publieke identificatiemiddel op authenticatiediensten, ontsluitende diensten, machtigingsdiensten en attributendiensten.*

En:

*Ten slotte is in het voorgestelde zevende lid bepaald dat de nadere uitwerking van de op te nemen gegevens en de verwerking van deze gegevens in het register bij lagere regelgeving zal geschieden. Hierbij zal niet alleen aandacht worden besteed aan bijvoorbeeld de maximale bewaartermijn van de gegevens, maar ook aan de verwijdering van onjuiste gegevens die, bijvoorbeeld als gevolg van identiteitsfraude, in het register terecht zijn gekomen. P.M.*

De AP merkt op dat in deze twee citaten de 'P.M.' nog moet worden ingevuld.

#### Lagere regelgeving

Volgens het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting zullen in lagere regelgeving nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, zowel met betrekking tot de administratie betreffende de aanvraag, verstrekking en uitreiking van reisdocumenten, als het publieke identificatiemiddel en het basisregister reisdocumenten.

In de Memorie van Toelichting is niet gemotiveerd waarom de nadere regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens niet in dit wetsvoorstel worden gesteld, maar pas bij lagere regelgeving.

<sup>19</sup> Par. 2.2.4 *Het gebruik van het publiek identificatiemiddel*, p.15.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

Zo bepaalt het voorgestelde artikel 3a, lid 2, bijvoorbeeld dat het publieke identificatiemiddel dat op het reisdocument is geplaatst, de bij algemene maatregel van rijksbestuur vast te stellen gegevens bevat. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel noemt reeds (een aantal van) deze gegevens: twee polymorfe pseudoniemen<sup>20</sup>, een sequencenummer<sup>21</sup> en een CAN code<sup>22</sup> en voorzieningen voor het gebruik van een PIN code<sup>23</sup>, een PUK code<sup>24</sup> en een intrekingscode<sup>25</sup>.<sup>26</sup> Uit de Memorie van Toelichting blijkt dus niet waarom de verwerking van deze gegevens niet kan worden bepaald in dit wetsvoorstel.

Verder zal volgens de Memorie van Toelichting bijvoorbeeld de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de rechten van de betrokkenen, zoals bedoeld in hoofdstuk III van de AVG, worden vastgelegd in uitvoeringsregelgeving.<sup>27</sup> Ingevolge artikel 2.21, sub h, Aanwijzingen voor de regelgeving zal evenwel de voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid zoveel mogelijk in de wet worden opgenomen. Onder procedurele waarborgen wordt mede de voorschriften verstaan die het recht op inzage van bepaalde stukken bieden.<sup>28</sup>

De AP adviseert om regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het wetsvoorstel op te nemen, dan wel in de Memorie van Toelichting te motiveren waarom de betreffende regels bij lagere regelgeving worden gesteld.<sup>29</sup>

Verder wijst de AP – wellicht ten overvloede – erop dat onder de AVG ministeriële regelingen, anders dan nu (zie artikel 51 lid 2 Wbp) ook voor advies moeten worden voorgelegd aan de AP (artikel 57, lid 1, sub c, AVG). De AP ziet de lagere regelgeving te zijner tijd ter nadere advisering graag tegemoet.

## Dictum

De AP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

---

<sup>20</sup> Par. 2.2.2 *Het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op het document*, p. 12.

<sup>21</sup> Hiermee wordt het fysieke document uniek gekoppeld aan het publiek identificatiemiddel van de betrokken burger.

<sup>22</sup> Een card acces number, waarmee verbinding kan worden gelegd tussen het publiek identificatiemiddel en een kaartlezer.

<sup>23</sup> Een personal identification number voor het activeren en gebruiken van het publiek identificatiemiddel.

<sup>24</sup> Pin unlock key, waarmee de blokkering van een PIN code kan worden opgeheven indien de houder meerdere keren een onjuiste PIN code heeft ingevoerd.

<sup>25</sup> Hiermee kan het publiek middel definitief worden ingetrokken.

<sup>26</sup> Par. 2.2.2 *Het plaatsen van het publiek identificatiemiddel op het document*, p. 13.

<sup>27</sup> Par. 5.1.3 *Uitwerking van de beginselen in het wetsvoorstel, Rechten van de burger*, p. 40.

<sup>28</sup> Toelichting op artikel 2.21 Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>29</sup> De AP heeft ook ten aanzien van het wetsvoorstel Wet digitale overheid eveneens geadviseerd om te motiveren waarom de betreffende regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens bij lagere regelgeving worden gesteld en niet in het betreffende wetsvoorstel.

Zie brief van de AP, *Advies ontwerp Wet generieke digitale infrastructuur*, 13 oktober 2017, p. 5.



Datum  
8 februari 2018

Ons kenmerk  
z2017-10882

## Uniforme toepassing AVG

Tot slot wil de AP u nog op het volgende wijzen. Zoals ook vermeld in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is vanaf 25 mei 2018 de AVG van toepassing. Uw voorstel is door de AP reeds aan de AVG getoetst. In dat kader acht de AP het echter wel van belang het volgende op te merken. De AVG beoogt in de gehele Europese Unie een uniforme toepassing van de regels inzake bescherming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens te bewerkstelligen. Hiertoe is het onder meer noodzakelijk dat de toezichhoudende autoriteiten in de lidstaten van de EU gezamenlijk bijdragen aan de ontwikkeling van een uniforme uitleg van bepalingen van de AVG. Gelet op de omstandigheid dat de AVG pas vanaf 25 mei 2018 van toepassing is, kunnen inzichten met betrekking tot de toepassing van de AVG – door bijvoorbeeld benodigde afstemming met andere toezichthouders – in de toekomst invloed hebben op het oordeel van de AP.

Wij adviseren u voorts om bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving geen bepalingen op te nemen die een juiste toepassing en verwezenlijking van de werking van de AVGen, voor zover van toepassing, EU-richtlijn 2016/680 in gevaar kunnen brengen.

Autoriteit Persoonsgegevens,

Mr. A. Wolfsen  
Voorzitter