

Op weg naar een minimum beveiligingsstandaard voor Europese brondocumenten

Ronald Belser^a

^a Research and development manager, Immigratie- en naturalisatiedienst, Ministerie van Veiligheid en Justitie Nederland.

Ter bescherming van bestaande identiteiten en voorkoming van identiteitsfraude is een minimum beveiligingsstandaard gewenst voor door lidstaten van de Europese Unie (EU), de leden van de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland verstrekte geboorteakten.

1. Inleiding

Reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten spelen een steeds voornamere rol in onze alsnaar complexer wordende samenleving en al deze documenten hebben de primaire dan wel secundaire functie om de identiteit van de aanbieder ervan te verifiëren. Het bezitten van een echt en onvervalst door de autoriteiten verstrekt reis-, verblijfs- en/of identiteitsdocument geeft echter geen garantie over de juiste identiteit van de houder ervan.

Waar de reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten over het algemeen steeds beter beschermd zijn tegen vervalsing en namaak ervan – hierbij gebruik makende van de laatste ICAO en EU specificaties – zijn er voor de documenten die in de meeste gevallen aan de basis staan van de afgifte van dergelijke documenten geen mondiale ofwel regionale richtlijnen of specificaties. Deze documenten zijn vaak slecht of niet beveiligd tegen namaak of vervalsing en vormen als zodanig de zwakste schakel in de (document/identiteits) keten. Waar fraudeurs in het verleden aan het einde van de documentketen stonden met het vervalsen of valselijk namaken van reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten, zien we nu dat er een verschuiving van de fraude is opgetreden naar het begin van het proces en wel het proces van aanvraag van deze documenten, waarbij het niet of slecht beveiligde brondocument vaak een cruciale rol speelt in het proces van het vaststellen van de juiste identiteit van de aanvrager van dergelijke documenten. De problemen met bron-

documenten zijn tot voor enkele jaren geleden sterk onderbelicht gebleven daar de nadruk lag op het technisch verbeteren van bestaande reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten. De aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 hebben deze ontwikkelingen alleen maar versterkt door onder andere de toepassing van biometrie, terwijl de proceskant van de aanvraag en afgifte van dergelijke documenten tot op heden (sterk) onderbelicht is gebleven.

Het voorstel om te komen tot een minimumstandaard van door lidstaten van de Europese Unie (EU), de leden van de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland verstrekte geboortecertificaten is primair bedoeld om de identiteit van burgers van die lidstaten te beschermen tegen onrechtmatig gebruik ervan door derden. Secundair kan het gebruikt worden om identiteitsfraude tot een minimum te reduceren. Conform artikel 7 van het Verdrag van de Rechten van het Kind moet een kind onmiddellijk na de geboorte worden geregistreerd. Als bewijs van de registratie van deze nieuwe en unieke identiteit kan een geboortecertificaat (brondocument) worden verstrekt. Dit document speelt in latere fases van de identiteitsketen vaak een belangrijke rol en wel op het moment dat deze persoon in het bezit wil/moet worden gesteld van een reis-, verblijfs- en/of identiteitsdocument. Met behulp van een beter beveiligde geboorteakte hebben reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten uitgevende instanties meer zekerheid over de juiste identiteit (het voorkomen van identiteitsfraude), maar nog belangrijker is dat met behulp van een beter beveiligde geboorteakte de identiteit van een natuurlijk persoon beter beschermd kan worden tegen mogelijk misbruik ervan door derden, wat een primaire taak van de overheid is. Het zal verder de integriteit van de reis-, verblijfs- en/of identiteitsdocumenten uitgevende instanties verhogen evenals de acceptatiewaarde van deze reis-, verblijfs- en/of identiteitsdocumenten door derden.

2. Probleemstelling binnen de identiteitsketen

Het televisieprogramma 'De Zwakste Schakel' is in vele landen bekend. Stuk voor stuk vallen de

deelnemers met de minst goede antwoorden af. De slimste dan wel minst slechte deelnemer is uiteindelijk de winnaar van het spel. In de identiteitsketen vindt een soortgelijk 'spel' plaats. In de strijd tegen identiteits- en documentfraude focussen overheden zich meer en meer op de bestrijding van documentfraude door de reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten steeds verder te verbeteren c.q. te beveiligen door onder andere het toevoegen van hoogwaardige echtheidskennmerken, maar verliezen daarbij de identiteitsfraude soms uit het oog. 'Spelers' met valse of vervalste geboortegerelateerde documenten worden bij het niet onderkennen ervan dan beloond met een kwalitatief hoogwaardig tegen fraude beschermd reis-, verblijfs- en/of identiteitsdocument, dat in vele landen reeds voorzien is van een chip met de biometrische kenmerken/informatie van de houder ervan, echter in dit geval met vermelding van een onjuiste dan wel niet bestaande identiteit en/of nationaliteit. Om deze vorm van fraude terug te dringen is het noodzakelijk dat er minimum technische veiligheidsnormen voor geboorteakten worden vastgesteld, te beginnen bij de door lidstaten van de EU, de leden van de EER en Zwitserland verstrekte documenten welke geboortegerelateerd zijn. Indien deze geboorteakten worden voorzien van minimum technische veiligheidsnormen is er weer een stap in de richting van een beter sluitende identiteitsketen gezet binnen de landen van de EU en de daaraan gerelateerde landen. Het mag duidelijk zijn dat brondocumenten zoals geboorteakten ook een belangrijke rol spelen buiten de landsgrenzen van het land welke het document heeft afgegeven. Burgers worden immers steeds mobieler en verhuizen, mede door het verdrag van Schengen, veel gemakkelijker dan in het verleden van het ene naar het andere land, waar het brondocument, vaak een geboortegerelateerde akte, weer een rol zal gaan spelen bij officiële registratie bij de autoriteiten van het nieuwe land van verblijf. De bedreiging dan wel het risico dat iemand een echt en onvervalst (e-)reis-, (e-)verblijfs-, dan wel (e-)identiteitsdocument overhandigd, dat is afgegeven op vertoon van een vals of vervalst brondocument, is dan ook reëel en vormt onder andere een bedreiging voor een betrouwbare

door (semi)overheden gevoerde (basis)administratie en de diverse o.a. door overheden geïnitieerde initiatieven om (e-)documenten te gaan gebruiken in (semi)geautomatiseerde processen zoals *Automated Border Control* installaties. Het vaststellen van de juiste identiteit is dan ook van eminent belang. Bij een schaal van 0 tot 100 staat de 0 voor volledige anonimiteit en de 100 voor volledige en juiste vaststelling van de identiteit. Om voornoemde problemen tot een minimum te reduceren moeten overheden bij het vaststellen van iemands identiteit deze 100%-norm naderen. Een beter beveiligd brondocument zal hiertoe zeker een grote bijdrage leveren.

3. Wat wordt verstaan onder brondocumenten?

Brondocumenten zijn in principe alle documenten, m.u.v. de officiële reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten, die kunnen leiden tot het vaststellen van de juiste identiteit van een persoon. Dit zijn ook vaak de documenten die worden overlegd door mensen van wie de identiteit moet worden vastgesteld ten behoeve van een aanvraag van een reis-, verblijfs- of identiteitsdocument. We kunnen dus stellen dat de zogenaamde brondocumenten van groot belang zijn in het algemeen maatschappelijk verkeer.

4. Reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten contra brondocumenten

Met betrekking tot de officiële reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten kunnen we het volgende stellen:

- Er zijn internationale afspraken om elkaar te informeren over nieuwe modellen van documenten
- deze documenten bezitten vaak vele echtheidskennmerken die het controleren van de echtheid ervan vereenvoudigen
- er zijn handboeken en elektronische systemen die informatie verschaffen over dergelijke documenten
- wereldwijd is er een beperkt aantal officiële reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten
- onderzoek hoofdzakelijk technisch van aard.

Met betrekking tot brondocumenten kunnen we het volgende stellen:

- Er zijn geen dan wel nauwelijks internationale afspraken om elkaar te informeren over (nieuwe) modellen van brondocumenten
- deze documenten bezitten vaak weinig tot geen echtheidskenmerken wat het controleren van de echtheid ervan bemoeilijkt.
- er zijn tot op heden nauwelijks tot geen handboeken en/of elektronische systemen die informatie verschaffen over dergelijke documenten
- wereldwijd is er een zeer groot aantal zogenaamde brondocumenten
- onderzoek hoofdzakelijk tactisch van aard. Deze vorm van onderzoek krijgt te weinig aandacht bij de diverse autoriteiten.

5. Rol van het brondocument bij het verstrekken van reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten

Het document dat ten grondslag ligt aan de verstrekking van een paspoort is in de meeste gevallen het geboortecertificaat. Dit brondocument is echter ook de bron van veel zorg. Buiten het feit dat jaarlijks zo'n 50 miljoen geboren kinderen niet in het bezit worden gesteld van enig bewijs van geboorte (er vindt in deze gevallen totaal geen registratie plaats) is de technische kwaliteit van dergelijke documenten als ze wel worden verstrekt ook vaak zeer matig. Het betreft in de meeste gevallen een eenvoudig stukje drukwerk dat maar amper is voorzien van enige echtheidskenmerken en ook nog in vele verschillende verschijningsvormen voorkomt. Deze verschillen komen niet alleen voor bij door de diverse landen uitgegeven geboortecertificaten, maar ook binnen één en hetzelfde land. Naar verluidt zijn er in de Verenigde Staten meer dan 7.000 verschillende modellen geboortecertificaten in omloop en dit maakt het proces van identificatie ten behoeve van de afgifte van (reis)documenten wel erg moeilijk.

6. Identiteitsfraude

De mens wordt steeds mobieler, wat tot gevolg heeft dat de bevolkingssamenstelling de laatste 30 jaar in vele (vooral Europese) landen aanzienlijk aan het veranderen is. De tijd dat iedereen

elkaar kende ligt inmiddels ver achter ons. Dit vereist ook van de overheid een andere visie op het vaststellen van de juiste identiteit van personen die zich voor korte dan wel langere tijd willen vestigen op een andere plek dan waar zij geboren zijn.

Het bestrijden van identiteitsfraude is ten minste om vier redenen belangrijk:

- Ten eerste behelst deze vorm van fraude, naast een op zichzelf staand delict, ook een basisdelict. Het is immers mogelijk om met een valse of vervalste identiteit andere vormen van criminaliteit te plegen. Met het aanpakken van identiteitsfraude aan de basis kunnen uitzaaingseffecten worden voorkomen.
- Ten tweede kan identiteitsfraude leiden tot sterk oplopende financiële schadeposten voor overheid, bedrijfsleven en particulieren (zgn. horizontale en verticale fraude)
- Ten derde leidt identiteitsfraude tot een zich vermenigvuldigende vervuiling van talloze persoonsgegevensbestanden, waarmee op den duur de samenleving administratief dreigt te worden ontwricht
- Ten vierde is de bestrijding van identiteitsfraude in toenemende mate een belangrijke factor bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme en extremisme.

Identiteitsfraude (zowel horizontale als verticale) is een groeiend probleem, maar wordt als zodanig nog niet voldoende onderkend door de burger. Dit probleem wordt onderbouwd door het op verzoek van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door PWC opgestelde rapport over de kosten voor de slachtoffers van identiteitsfraude en hoe vaak het in Nederland voor komt. Bij een gehouden internetenquête heeft 5,6% aangegeven slachtoffer te zijn geweest van enige vorm van identiteitsfraude.

8. Conclusie en aanbeveling

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat het tonen van een echt en onvervalst reis-, verblijfs- en/of identiteitsdocument geen garantie geeft over de werkelijke identiteit van de

houder ervan. De zwakste schakel in de huidige identiteitsketen is gelegen bij het proces van aanvraag en afgifte van dergelijke reis-, verblijfs- en/of identiteitsdocumenten en dan wel met name bij het document – vaak een geboortegerelateerd document – dat gebruikt wordt om de juiste identiteit van de aanvrager vast te stellen. Dit document beschikt over het algemeen over dusdanig weinig (echtheids)kenmerken dat controle op echtheid ervan verre van eenvoudig is. In moderne samenlevingen, zoals wij onder andere in West-Europa kennen, is identiteitsfraude een groeiend fenomeen met bijbehorende problemen en dit zal op korte termijn moeten worden aangepakt alvorens het een onoplosbaar probleem gaat worden.

Het voorstel is dan ook om te komen tot een minimum technische standaard van door lidstaten van de EU, de leden van de EER en Zwitserland verstrekte geboortecertificaten en is dus primair bedoeld om de identiteit van burgers van die lidstaten te beschermen tegen onrechtmatig gebruik ervan door derden. Secundair kan het

gebruikt worden om identiteitsfraude tot een minimum te reduceren.

Om dit te realiseren zal de Raad de Europese Commissie moeten vragen het voortouw te nemen in de realisatie van wetgeving op dit gebied. Gezien het feit dat het fenomeen van identiteitsfraude in zowel het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie veelvuldig is besproken, is het in deze bijdrage gedane voorstel om te komen tot een verordening met betrekking tot een minimumstandaard voor bronndocumenten zeer zeker realiseerbaar.

Nadien kunnen de lidstaten van de Europese Unie een dergelijk voorstel op de agenda van de Verenigde Naties (VN) laten plaatsen om dit probleem niet alleen regionaal maar ook mondiaal aan te pakken. Vanuit de VN kan er dan een mandaat komen waarin alle lidstaten aangespoord worden om buiten een deugdelijke registratie van geboortes met bijbehorende identiteiten tevens beter beveiligde geboorteakten te gaan verstrekken aan de burgers van dat land.

OPSPORING EN POLITIE / POLICE AND INVESTIGATION (2)

Optimalisatie federale politie

Willy Bruggeman^a

^a Voorzitter federale politieraad (Corresp.: willy.bruggeman@moerbeke.be).

De beperkte Ministerraad heeft op 24 juli de verschillende principes goedgekeurd van het optimalisatieplan van de politie. Op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken heeft een werkgroep 'optimalisering van de federale politie', die ik heb mogen voorzitten, op 21 januari 2013 een rapport ingediend met een aantal voorstellen, vooral in verband met de structuur en de werking van de federale politie. De beslissingen van de ministerraad, grotendeels gebaseerd op het rapport van de werkgroep, omvatten ook beslissingen die meer viseren dan enkel de federale politie.

De belangrijkste doelstellingen zijn:

1° een vereenvoudigde en gemoderniseerde politie met meer slagkracht en ten dienste van de bevolking:

- de doeltreffendheid van de federale politie verbeteren door haar structuren te vereenvoudigen, diensten samen te voegen, een aantal directies en mandaatfuncties af te schaffen en een deel van de overhead weg te werken;
- de coherentie en eenheid van het politiebeleid en -management en van de strategische visie van de federale politie consolideren;
- de steun aan de lokale zones versterken;
- selectie, rekrutering en opleiding verbeteren;
- het professionalisme, de motivatie, de specialisatie, de excellente politiezorg en de modernisering van de politie verder uitbouwen;
- de samenwerking en het overleg met de bestuurlijke en gerechtelijke overheden verstevigen;
- de diensten meer deconcentreren om nog beter ten dienste te staan van de burger, de politiezones en de overheden.