

Vergaderjaar 2007–2008

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2007

1. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) per 1 september 2001 worden de vingerafdrukken die zijn verkregen uit sporen met betrekking tot gepleegde strafbare feiten, niet meer standaard vergeleken met de vingerafdrukken die zijn genomen ter uitvoering van de vreemdelingenwetgeving. Vergelijking vindt alleen nog plaats indien voldaan is aan bepaalde voorwaarden¹.

Inmiddels is gebleken dat de huidige voorwaarden voor de praktijk te knellend zijn. Zo is sinds de invoering van deze voorwaarden het gebruik van de vingerafdrukken van vreemdelingen in opsporingsonderzoeken naar ernstige strafbare feiten aanzienlijk gedaald. Als gevolg hiervan is het aantal hits, gevonden in het kader van onopgeloste misdrijven, op vingerafdrukken van vreemdelingen navenant afgenomen. Naar aanleiding van deze situatie heeft de politie de behoefte geuit om de huidige voorwaarden voor raadpleging van de vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten te verruimen. Ook Europese ontwikkelingen inzake het visuminformatiesysteem (VIS) en de toegang tot dit gegevensbestand voor de nationale autoriteiten van de lidstaten met het oog op de opsporing van terroristische activiteiten of andere misdrijven, maken heroverweging van de huidige voorwaarden noodzakelijk.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat ik de voorwaarden voor het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten wil verruimen.

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, over deze keuze en de overwegingen die tot deze beslissing hebben geleid.

¹ Hierover heeft de toenmalige Minister van Justitie u geïnformeerd bij brieven van 20 april 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 19 637, nr. 583), 10 december 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 19 637, nr. 635) en van 22 januari 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 19 637, nr. 645).

2. Huidige voorwaarden voor gebruik

De verwerking van gegevens over vingerafdrukken van vreemdelingen, die worden verzameld met het oog op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving, vallen onder het regime van de Wbp. In de Wbp is het beginsel neergelegd dat persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met het doel waarvoor ze zijn verkregen (art. 9 Wbp). De Wbp voorziet wel in de mogelijkheid tot het maken van een uitzondering op dit beginsel indien dat noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten (art. 43). Daarbij zijn echter tevens overwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit aan de orde.

Op dit moment is raadpleging van het vingerafdrukkenbestand van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten geoorloofd, indien een van de volgende twee voorwaarden is vervuld:

1. Er bestaat een redelijk vermoeden dat de verdachte een vreemdeling is, of
2. Er is sprake van een ernstig misdrijf dat de maatschappelijke rechtsorde daadwerkelijk ernstig heeft geschokt. Daarbij geldt als voorwaarde dat het opsporingsonderzoek op een dood spoor is beland, dan wel dat snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf.

Het behoort telkens tot de bevoegdheid van de officier van justitie om de afweging te maken of aan een van de voorwaarden is voldaan.

3. Wenselijkheid van verruiming van de huidige voorwaarden

Nationale ontwikkelingen

Het KLPD heeft in 2005, op verzoek van mijn ambtsvoorganger, een vergelijking gemaakt van het aantal hits dat vóór 1 september 2001 is verkregen met vingerafdrukken van vreemdelingen en het aantal hits dat na die datum is ontstaan. Uit die vergelijking blijkt dat in 1999 en 2000 de standaardvergelijking van vingerafdrukken van vreemdelingen in de vier grote steden nog ongeveer 570 maal respectievelijk 510 maal een hit opleverde met vingerafdrukken van de onbekende verdachten. Gemiddeld genomen bedroeg het percentage hits van vreemdelingen op het totaal aantal hits in de vier grote steden voor september 2001 ruim een kwart, te weten 540 op 1970.

Vanaf september 2001 ligt het aantal hits echter aanzienlijk lager. In de periode september 2001 tot september 2004 heeft de officier van justitie 143 keer een verzoek tot vergelijking gedaan tussen de vingerafdrukken van vreemdelingen met die van een onbekende verdachte. Die vergelijking leidde in 67 gevallen tot een hit. In de periode september 2004 tot januari 2006 heeft er een lichte stijging plaatsgevonden van het aantal keren dat de vingerafdrukken zijn vergeleken, te weten van 143 naar 165, en is ook het aantal hits licht gestegen, van 65 naar 73.

Het KLPD stelt dat het moeilijk is om aan te geven hoeveel hits onder de huidige voorwaarden exact gemist worden, omdat een ruimere vergelijking van gegevens van vingerafdrukken thans niet meer mogelijk is. Uit de hierboven vermelde cijfers blijkt echter wel dat het percentage hits binnen het totaal aantal bevragingen, vanaf september 2001 weliswaar is gestegen van ongeveer een kwart tot ruim een derde, maar dat het totaal aantal hits aanzienlijk is gedaald.

Uit de beschikbare informatie kan worden afgeleid dat, waar Nederland een stap terug heeft gezet, een aantal andere landen binnen Europa in meer gevallen gebruik zijn gaan maken van vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten¹.

Een belangrijke ontwikkeling is dat in de JBZ-Raad van 13 juni jongstleden over de ontwerp-Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen lidstaten van informatie op het gebied van visa tot kort verblijf² politiek akkoord is bereikt. In het VIS zullen onder meer persoonsgegevens van visumaanvragers worden opgeslagen, waaronder gegevens omtrent vingerafdrukken. In het verlengde hiervan is door de Europese commissie een voorstel ingediend voor een Raadsbesluit dat de toegang tot het VIS regelt voor nationale autoriteiten van de lidstaten van de EU die zijn belast met de interne veiligheid, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische activiteiten of andere ernstige strafbare feiten. Ook ten aanzien van dit Raadsbesluit is tijdens de JBZ-Raad van 13 juni jongstleden politiek akkoord bereikt.

Onder «andere ernstige strafbare feiten» in het Raadsbesluit worden strafbare feiten verstaan die overeenkomen met of gelijkwaardig zijn aan die van het Europees arrestatiebevel (EAB). Dit betreft een lijst van strafbare feiten, indien daarop in de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf staat van ten minste drie jaar. De in Nederland op nationaal niveau gehanteerde voorwaarde van «een ernstig misdrijf dat de maatschappelijke rechtsorde daadwerkelijk ernstig heeft geschokt» is meer stringent dan het EAB-criterium, zodat de toegang van de politiediensten van de lidstaten tot de gegevens van vreemdelingen met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, die zijn opgenomen in het VIS, ruimer zal zijn dan thans in Nederland op nationaal niveau voorzien voor een dergelijk gebruik van gegevens van vreemdelingen.

4. Reactie op de ontwikkelingen

De afname van het aantal hits als gevolg van de invoering van de striktere voorwaarden is op zich geen verrassing. In de brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 10 december 2001³ is al aangegeven dat ongeveer 500 hits op asiel- en illegalenslips, voor zover niet tevens in Havank opgenomen als verdachte, na aanpassing van de voorwaarden grotendeels gemist zouden gaan worden. De toenmalige Minister van Justitie gaf destijds reeds aan dit vanuit het opsporingsbelang zeer te betreuren maar zag op basis van de nieuwe privacy-wetgeving geen mogelijkheid hier verandering in aan te brengen.

Deze mogelijkheid zie ik thans wel. Ik ben van mening dat de ontwikkelingen sindsdien verruiming noodzakelijk maken. Het politiek akkoord op het Raadsbesluit inzake de toegang tot het VIS voor nationale autoriteiten van de lidstaten van de EU die zijn belast met de interne veiligheid, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische activiteiten of andere ernstige strafbare feiten is daar een belangrijk voorbeeld van. Daarbij komt dat in een aantal andere EU-lidstaten in meer gevallen gebruik wordt gemaakt van de vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten dan in Nederland. Van zowel Duitsland als het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld bekend dat er geen nadere voorwaarden worden gesteld waaronder gebruik kan worden gemaakt van de vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Dit wijst erop dat de proportionaliteits- en subsidiariteitseis niet in de weg behoeven te staan

¹ Dit is onder andere het gevolg van de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten, op 11 maart 2004 in Madrid en op 7 juli 2005 in Londen.

² Document (COM (2004) 835 def.).

³ Kamerstukken II 2001/02, 19 637, nr. 635.

aan verruiming van de voorwaarden waaronder persoonsgegevens kunnen worden verwerkt ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.¹

5. Adviezen

Over het voornemen om te komen tot verruiming van de voorwaarden is vorig jaar, bij brief van 11 april 2006, advies gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP), het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen. Zowel het College van procureurs-generaal als de Raad van Hoofdcommissarissen hebben in hun schriftelijke reactie aangegeven positief te staan ten opzichte van een verruiming van de voorwaarden voor raadpleging van de gegevens van vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het CBP heeft echter aangegeven van oordeel te zijn dat in de voor advies verstuurd brief geen gegevens en argumentatie zijn neergelegd waaruit de noodzaak voor verruiming blijkt. In deze brief waren de recente Europese ontwikkelingen op dit gebied echter nog niet meegenomen.

6. Conclusie

Uit de beschikbare cijfers kan worden afgeleid dat de vingerafdrukken van vreemdelingen, die zijn afgenomen ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving, een belangrijke bron kunnen vormen om personen op te sporen die zich schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten.

Bovendien blijkt dat een aantal andere EU-lidstaten in meer gevallen gebruik maken van vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten dan Nederland. Daarbij is vanwege de voorwaarden voor raadpleging van gegevens van het VIS voor de opsporing van strafbare feiten, verruiming van de voorwaarden voor het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen voor dat doel noodzakelijk. Dit betekent niet dat teruggekeerd wordt naar de situatie van voor 1 september 2001. Uit de Wet bescherming persoonsgegevens vloeit voort dat het gebruik van gegevens van vreemdelingen, die zijn verzameld met het oog op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving, ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten niet onbeperkt mogelijk is maar dat daartoe een telkens afweging is vereist aan de hand van de omstandigheden van het specifieke geval.

Gelet op deze ontwikkelingen ben ik van oordeel dat verruiming van de huidige voorwaarden voor raadpleging en gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten noodzakelijk is. Dit kan worden gerealiseerd door het criterium van «een ernstig misdrijf dat de maatschappelijke rechtsorde daadwerkelijk ernstig heeft geschokt» (zie in eerdergenoemde voorwaarde 2), te vervangen door «een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten». Overigens kunnen de thans geldende voorwaarden worden gehandhaafd. Deze verruiming zal naar mijn mening een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de opsporing van strafbare feiten en de samenwerking met andere EU-lidstaten, met inachtneming van de waarborgen in verband met de bescherming van de persoonsgegevens van vreemdelingen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Hetgeen voor Nederland niet betekent dat teruggekeerd wordt naar de situatie van voor 1 september 2001, zie paragraaf 6.