

Vergaderjaar 2012–2013

33 192

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 19 maart 2013

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij steunen de voorgestelde wijziging en achten het noodzakelijk om de identiteitsvaststelling betrouwbaarder te maken. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met enige zorg van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling en zorg kennisgenomen van het voorstel tot uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken om de identiteit van vreemdelingen te kunnen vaststellen. Zij verhalen niet hun indruk dat het onderhavige wetsvoorstel een verregaande beperking van de vrijheden van vreemdelingen is, in het bijzonder van het privacyrecht. Weliswaar erkennen deze leden dat een betrouwbare vaststelling en registratie van de identiteit van de vreemdeling wenselijk is en dat zulks in vergelijking met de vaststelling van de identiteit van Nederlandse staatsburgers vaak moeilijker is in verband met

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD)

de kwaliteit van buitenlandse identiteitspapieren en brondocumenten. Van de wenselijkheid en noodzakelijkheid van het vergaand gebruik en opslag van een uitgebreide set van biometrische kenmerken van vreemdelingen zijn zij echter vooralsnog niet overtuigd. Deze leden zien verder bezwaren in de brede werking van de wet voor zover deze ziet op de afname en bewaring van biometrische kenmerken van alle in Nederland verblijvende vreemdelingen, met uitzondering van gemeenschapsonderdanen, de duur van de opslag en de betrouwbaarheid van de verificatiemethoden. De leden van de fractie van D66 hebben verder een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel tot invoering van een standaardafname van een gezichtsopname en tien vingerafdrukken van iedere vreemdeling, die in de vreemdelingenadministratie worden opgenomen. In feite impliceert het voorstel uitbreiding van de registratie en verwerking van gegevens van asielzoekers naar alle vreemdelingen. Het voorstel sluit aan bij Europese wetgeving inzake het gebruik van biometrische gegevens van derdelanders, maar reikt verder dan dat door de op te slaan gegevens uit te breiden en door te bepalen dat de gegevens worden afgenomen en verwerkt voor zover noodzakelijk voor de identiteitsvaststelling. De leden van GroenLinks hebben vragen over de noodzaak van deze ingrijpende wetgeving en de mogelijk discriminatoire effecten van de gegevensverwerking.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen.

1. Inleiding

Hoofdpijnen: biometrie in de vreemdelingenketen

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen of de regering kan bevestigen dat het aantal gevallen van fraude met de identiteit van vreemdelingen relatief gering is. Kan de regering aangeven hoeveel van deze fraudegevallen met behulp van het voorgestelde gebruik van meer volledige biometrische kenmerken in een vroeger stadium opgespoord hadden kunnen worden? Wat is met andere woorden de verwachte effectiviteit van het voorstel?

De leden van de fractie van **D66** vragen zich af of de noodzaak en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen voldoende kunnen worden onderbouwd om de toets aan art. 8 EVRM te kunnen doorstaan. Zij hebben in dit verband onvoldoende beeld kunnen krijgen van de omvang van het probleem van identiteitsfraude, een van de belangrijke overwegingen van de regering om tot dit wetsvoorstel te komen. Voorts hebben zij vooralsnog onvoldoende argumenten aangetroffen die rechtvaardigen dat de regering een verdergaande regeling voorstelt dan reeds op grond van afspraken in Europees verband is overeengekomen en ingevoerd. Zij vragen hierop een reactie.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat het wetsvoorstel volgens de regering als doel heeft bij te dragen aan een zo betrouwbaar mogelijke vaststelling en registratie van vreemdelingen ten behoeve van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In dit kader acht de regering standaardafnamen noodzakelijk ter bestrijding van identiteits- en documentenfraude. De leden willen graag van de regering weten of zij, samen met de leden van de fractie van GroenLinks, de standaardafnamen beschouwt als een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van derdelanders. Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht zij de noodzaak van deze inbreuk voldoende aangetoond? De regering noemt vooral het belang van

preventie van fraude, maar dient daarvoor niet tevens te worden aangetoond dat de omvang van de fraude dusdanig is, dat deze dergelijke ingrijpende maatregelen rechtvaardigt? De regering noemt cijfers van geregistreerde asielzoekers, waarvan bleek dat ze al eerder in Nederland of in een ander Dublin-land waren geregistreerd.² Beschouwt de regering dit gegeven per definitie als fraude? Volgens de leden van de fractie van GroenLinks is de categorie niet één op één vergelijkbaar met andere derdelanders. Over welke gegevens beschikt de regering die duidelijk maken wat de omvang van documenten- of identiteitsfraude is bij reguliere derdelanders? De regering refereert in dit kader aan het rapport «Het topje van de ijsberg», in 2010 gepresenteerd door de ACVZ.³ De ACVZ schetste daarin niet de omvang van het probleem van identiteitsfraude, omdat het de commissie niet was gelukt daarover informatie te vinden, aangezien fraudegevallen niet worden geregistreerd. Ook het rapport over het onderzoek naar die omvang, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken⁴, maakt duidelijk dat het vaststellen daarvan een praktisch onmogelijke opgave is, vanwege het ontbreken van een uniforme registratie bij bedrijven en overheden van gevallen van identiteitsfraude. Door gebrek aan betrouwbaar onderzoek over een langere periode en aan referentiepunten (aangiftebereidheid, pakkans bij identiteitsfraude) zou geen houdbare uitspraak te doen zijn over de totale omvang van fraude of de schade hierdoor. Zou het niet logischer zijn, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, om eerst meer zekerheid te verkrijgen over de omvang en de aard van het probleem – en daartoe wellicht aanwijzingen voor registratie op te stellen –, alvorens ingrijpende maatregelen worden getroffen in het kader van algemene preventie? Zij wensen graag een nadere toelichting op de vermeende noodzaak. Bovendien vragen deze leden of de regering heeft onderzocht op welke wijze het doel zou kunnen worden bereikt met minder ingrijpende maatregelen?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zouden graag een nadere motivering van de noodzaak van het wetsvoorstel zien. Op welke gronden acht de regering dit wetsvoorstel proportioneel? Zijn andere methodes overwogen om tot een voldoende betrouwbare vaststelling en registratie van de identiteit van vreemdelingen te komen? Zo ja, welke en waarom werden die onvoldoende geschikt geacht?

Keuze voor het type biometrische kenmerken

De leden van de fractie van de **PvdA** verzoeken de regering aan te geven waarom het nodig wordt geacht om tien vingerafdrukken af te nemen. Zij vragen de regering de Kamer te informeren welke andere landen wetgeving en praktijk van het afnemen van tien vingerafdrukken hebben.

De leden van de fractie van het **CDA** vragen in dit verband of dit wetsvoorstel niet in strijd is met EU-verordeningen, met name met Verordening 1030/2002⁵ die een uniform model voor verblijfsvergunningen voorschrijft, alsmede met Verordening 380/2008 tot wijziging van de voorgaande Verordening⁶. Deze Verordening strekt ertoe om de documenten te voorzien van een opslagmedium waarin een gelaatscan en twee vingerafdrukken van de houder van het document worden

² Memorie van toelichting, TK 2011–2012, 33 192, nr. 3, p. 39.

³ Idem, p. 36.

⁴ PWC, «Omvang van identiteitsfraude en maatschappelijke schade in Nederland», Kamerstukken II, 26 643, nr. 231.

⁵ Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniformmodel voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, PbEG L157.

⁶ Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van 18 april 2008 tot wijziging van Verordening 1030/2002, PbEU L115.

opgeslagen. In het onderhavige wetsvoorstel worden een gelaatscan en maar liefst *tien* vingerafdrukken verplicht gesteld voor onderdanen van derde landen. Is een nationale staat, zoals bijvoorbeeld Nederland, eigenlijk wel bevoegd om extra zware eisen te stellen die uitgaan boven hetgeen in voornoemde Verordeningen worden voorgeschreven?

Ook de leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen waarom het volgens de regering noodzakelijk is om 10 vingerafdrukken af te nemen en te registreren. Waarom zou bijvoorbeeld het afnemen en registreren van twee vingerafdrukken, zoals gebruikelijk met betrekking tot verblijfsdocumenten, naar de mening van de regering niet voldoende zijn voor een effectieve identiteitsvaststelling onder de vreemdelingenwet?

Het proces van identificatie en verificatie

De leden van de fractie van het **CDA** stellen vast dat het blijkbaar voorkomt dat vreemdelingen de toppen van hun vingers afvijlen of -zagen, zodat er geen vingerafdrukken van deze mensen kunnen worden genomen. Op welke wijze denkt de regering de identiteit van deze vreemdelingen vast te kunnen stellen, als het niet mogelijk is om vingerafdrukken af te nemen, zo vragen deze leden.

Verder vragen deze leden waarom er, voor het geval mensen om principiële redenen geen vingerafdrukken wensen te laten afnemen, geen voorziening in dit voorstel is getroffen dat dan op andere wijze de identiteit kan worden vastgesteld.

In het voorgestelde art. 106a lid 5 Vw2000 is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over:

- a. de wijze van het afnemen en verwerken van de gezichtsopnames en de vingerafdrukken, en
- b. de maatregelen die kunnen worden getroffen in het geval geen vingerafdrukken van de vreemdeling kunnen worden verkregen.

Naar de mening van de leden van de fractie van het CDA zou deze algemene maatregel van bestuur voorgehangen moeten worden, met name gelet op de maatregelen die kunnen worden getroffen als het niet mogelijk is om vingerafdrukken af te nemen. Zij vragen of de regering het hiermee eens is. Zo nee, waarom acht de regering dat niet nodig?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen wat er gebeurt wanneer sprake is van een blijvende onmogelijkheid om vingerafdrukken af te nemen. Werkt dit op enige wijze in het nadeel van de vreemdeling? Verder wensen deze leden te weten hoe de regering fraude door bijvoorbeeld het vijlen van vingerafdrukken wil voorkomen.

Tot slot vragen deze leden of de regering nader kan motiveren waarom voor een betrouwbare identificatie van vreemdelingen zwaardere middelen nodig zijn dan voor een betrouwbare identificatie van Nederlanders.

De Vreemdelingenadministratie

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering, in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD in de Tweede Kamer, aan dat voor inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel bepaalde onderdelen van de Wet modern migratiebeleid in werking moeten zijn getreden. Zij verwijst daarbij naar twee voortgangsrapportages over INDiGO waarin de voormalige minister van Immigratie, Integratie en Asiel meldt dat hij daarover geen uitsluitsel kan bieden.⁷ Zoals de leden van de fractie van de **VVD** het nu begrijpen kunnen de

⁷ Nota naar aanleiding van het verslag, TK 2011–2012, 33 192, nr. 6, p. 16.

voorgestelde wijzigingen tot die tijd dus niet geëffectueerd worden. Kan de regering inmiddels meer duidelijkheid verschaffen over de status van de Wet modern migratiebeleid?

De leden van de fractie van de **PvdA** willen enkele vragen stellen over de voorgenomen centrale opslag van biometrische persoonsgegevens. Graag horen zij of en zo ja, op welke wijze de regering kan garanderen dat deze technisch te beveiligen zijn tegen onrechtmatige toegang door onbevoegden. Deze leden vragen verder onder welke omstandigheden de regering meent dat tot vernietiging van de opgeslagen biometrische gegevens uit het centrale register kan worden overgegaan, bijvoorbeeld wanneer deze persoon niet langer onder de categorie vreemdelingen valt.

Privacy impact assessment

De regering schrijft in de memorie van toelichting dat in het kader van beheer voldoende is voorzien in maatregelen voor de beveiliging en het bewaken van de juistheid en nauwkeurigheid van de gegevens.⁸ De leden van de fractie van de **VVD** vragen of nader kan worden toegelicht welke maatregelen het hier betreft.

De wet verplicht de minister om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een evaluatieverslag te doen toekomen, ten behoeve waarvan de biometrische gegevens mogen worden gebruikt (zie voorgestelde art. 107, lid 2 sub b 3 Vw2000). De leden van de fractie van het **CDA** vragen of het gebruik van biometrische gegevens noodzakelijk is voor de evaluatie of dat hier kan worden volstaan met geanonimiseerde gegevens.

Naar aanleiding van de motie Franken⁹ heeft de regering een privacy impact assessment gemaakt. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of deze analyse is uitgevoerd door externen. Zij vragen tevens of de regering bereid is de volledige analyse aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

2. Nationale en internationale ontwikkelingen ten aanzien van het gebruik van biometrie

Hoewel de regering verwijst naar de Europese systemen voor registratie en opslag van persoonsgegevens van derden, vereisen geen van deze systemen de (centrale) opslag van vingerafdrukken of digitale gelaatsherkenning in een nationaal systeem, aldus de leden van de fractie van **GroenLinks**. Sterker nog, nu zowel in het kader van het SIS als het VIS is gekozen voor een centrale registratie met daarvan identieke kopieën in de verschillende lidstaten, zou de juistheid en actualiteit van de gegevens in gevaar worden gebracht als iedere lidstaat nog eens een aparte persoonsadministratie voor dit doel zou opzetten.

Ook is, voor de uitvoering van het Dublinmechanisme, in Eurodac geen zelfstandige opslag van vingerafdrukken nodig. Temeer daar, met het oog op de bescherming van asielzoekers, enkel de vingerafdrukken en een registratienummer in Eurodac worden opgenomen en geen identificerende gegevens. De Verordening inzake een uniform verblijfsdocument voorziet bovendien slechts in de afname en opslag van twee, en geen tien vingerafdrukken.

⁸ Memorie van toelichting, TK 2011–2012, 33 192, nr. 3, p. 8.

⁹ Motie-Franken (CDA) c.s. over criteria in het geval van nieuwe wetsvoorstellen waarbij van een beperking op het grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer sprake is, EK 2010–2011, 31 051, D.

De uitbreiding naar digitale gezichtsopname en naar tien vingerafdrukken, alsmede de opslag in een centraal systeem zijn niet nodig voor de uitvoering van Europese wetgeving. Ook de duur van de opslag gaat verder dan Europees verplicht. Kan de regering nader toelichten waarom het zoveel verderstreckende maatregelen neemt?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of de in Europees verband opgetuigde systemen voor identificatie van vreemdelingen naar de mening van de regering goed functioneren. Zo ja, waarom is er dan daarnaast behoefte aan een eigen systeem met verdergaande (biometrische) informatieopslag, aldus deze leden. Verder vragen deze leden hoe de in deze wet voorgestelde maatregelen zich verhouden tot hetgeen gebruikelijk is in andere Europese landen met betrekking tot de opslag van biometrische gegevens van vreemdelingen.

3. De doelgroepen

De leden van de fractie van het **CDA** constateren dat de regering van opvatting is dat gemeenschapsonderdanen wél expliciet onder de uitzonderingen van de werking van de wet worden genoemd en onderdanen uit de Verenigde Staten en Australië niet. Waarop baseert de regering deze opvatting? Volgens deze leden dient het wetsvoorstel wel degelijk expliciet een uitzondering op te nemen in het voorgestelde art. 106a, lid 4 Vw2000 voor vreemdelingen afkomstig uit de Verenigde Staten en Australië, op dezelfde wijze als waarop de burgers van de overige EU-landen expliciet zijn uitgezonderd van de werking van deze wet. Deelt de regering het standpunt van deze leden?

Graag zien de leden van de fractie van **D66** nader toegelicht welke redenen de regering meent te hebben om vreemdelingen die vallen onder het Associatieverdrag met Turkije onder de werking van dit wetsvoorstel te scharen. Meent de regering dat de noodzaak daartoe groter is dan de noodzaak om bijvoorbeeld vreemdelingen van Poolse nationaliteit onder de werking van het wetsvoorstel te brengen? Deze worden immers uitgezonderd als gemeenschapsonderdanen. De regering beargumenteert weliswaar dat er gelet op het Associatieverdrag geen sprake is van discriminatie, maar dat onderbouwt nog niet de door de regering gevoelde noodzaak om Turken aan de verplichting tot biometrische registratie te onderwerpen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de toepassing van het voorgestelde artikel 106a Vw2000 op Turkse burgers volgens de regering niet in strijd is met de stand-still bepalingen van het Associatierecht, omdat de afname geen belemmering voor de arbeidsmigratie van Turkse werknemers of zelfstandigen zou vormen. Tegelijkertijd acht de regering toepassing op Unieburgers wel een belemmering van hun recht op vrij personenverkeer. Kan de regering dit onderscheid nader toelichten, en daarbij tevens aangeven waarom dit onderscheid geen discriminatie kan opleveren in de zin van artikel 9 van de Associatieovereenkomst met Turkije? Deze leden zijn van mening dat de opslag van gegevens de rechtspositie van Turkse burgers kan raken en dat ook deze burgers een beroep kunnen doen op artikel 16 VWEU. Graag zien zij hierop een reactie van de regering.

4. Verwerking van gegevens

Bescherming persoonsgegevens

De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer dat binnen de organisatie maatregelen zullen worden getroffen die waarborgen dat gegevens door de ketenpartners niet voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt.¹⁰ De leden van de fractie van de **VVD** vragen of de regering preciezer kan aangeven welke maatregelen/waarborgen dat zijn. Kan de regering voorts aangeven of bij het toezicht op het gebruik van biometrische gegevens door aangewezen medewerkers tevens gebruik zal worden gemaakt van een audit trail/ audit log (chronologisch register van handelingen binnen het systeem)?

De leden van de **CDA**-fractie vragen welke instantie(s) controle(e)r(t)(en) of inderdaad de biometrische gegevens na ommekomst van de gestelde termijn of nadat de vreemdeling het Nederlanderschap heeft verworven, worden vernietigd, als bedoeld in het voorgestelde art. 107, lid 9b Vw2000.

De leden van de **D66**-fractie wensen graag een nadere uiteenzetting over het bereik van de wet. Als zij het goed begrijpen, blijven de gegevens van alle vreemdelingen die onder de werking van de wet vallen gedurende een periode van tien jaren bewaard, ongeacht de eventueel gewijzigde status en positie van de betrokken vreemdeling gedurende deze periode, tenzij is komen vast te staan dat de vreemdeling daadwerkelijk ons land verlaten heeft. Impliceert dit ook dat vreemdelingen die op enig moment de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen nog enige jaren in het databestand blijven opgenomen, of worden hun gegevens bij naturalisatie van rechtswege uit het databestand verwijderd?

Deze leden vragen verder of de regering overigens niet meent dat deze periode van tien jaar wel erg aan de lange kant is. De aan het woord zijnde leden hebben begrepen dat de regering een bewaarperiode van vijf jaar te kort vindt omdat vreemdelingen na ommekomst van hun verblijf een zodanige band met Nederland hebben opgebouwd dat het heel wel mogelijk is dat zij na enige jaren willen terugkomen. Kan, zo vragen deze leden, zulks als argument voor de periode van tien jaar dienen? Deze leden bespeuren een zekere willekeur in de argumentatie, die immers ook betrekking zou kunnen hebben op zeven, negen of vijftien jaar. Graag nodigen zij de regering uit de argumentatie over de bewaarduur van tien jaren nader te verduidelijken.

Graag willen de leden van de fractie van D66 ook meer horen over de beweegredenen van de regering om ook alle reeds lang rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen onder de werking van de wet te brengen. De regering streeft een volledig overzicht na door ook van alle rechtmatige vreemdelingen verblijfstitels voor bepaalde en onbepaalde tijd op «natuurlijke momenten» biometrische gegevens op te nemen. Welk doel dient deze zeer brede reikwijdte van de wet precies? Kan de regering in het bijzonder aangeven welk belang zij ziet in het registreren van biometrische kenmerken van vreemdelingen die reeds lang ingezetene zijn en over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beschikken? Is het overigens, zo vragen deze leden, niet zo dat het volledige overzicht van alle gegevens van alle onder de wet vallende vreemdelingen de facto eerst over tal van jaren kan worden bereikt, namelijk tegen de tijd dat de werking van deze wet al weer is geëvalueerd?

¹⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, TK 2011–2012, 33 192, nr. 6, p. 18.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of de regering een nadere onderbouwing kan geven van het voorstel om de gegevens voor maximaal tien jaar te bewaren? Het wetsvoorstel geeft de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van de bevoegdheid tot het verwerken van biometrische gegevens van vreemdelingen. Kan de regering de Eerste Kamer informeren over de inhoud van deze regels? Welke criteria gelden met betrekking tot de bevoegdheid en aan welke voorwaarden is het gebruik van deze bevoegdheid gekoppeld? Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de biometrische kenmerken niet alleen beschikbaar te stellen aan partners in de vreemdelingenketen, maar ook aan andere bestuursorganen en eventueel aan derden. Wat is daarvan de reden, voor welke instanties is dit bedoeld en welke criteria en voorwaarden gelden daarvoor precies? Indien het gebruik niet beperkt is tot uitvoering van de vreemdelingenwet, wat is dan de rechtvaardiging van dit verschil in behandeling ten opzichte van andere ingezetenen in Nederland? Acht de regering deze rechtvaardiging in overeenstemming met artikel 14 EVRM en artikel 21 EU-Handvest? Op welke wijze meent de regering te kunnen voorkomen dat de opslag en verwerking van deze persoonsgegevens voor derdelanders leidt tot stigmatisering en misbruik van bevoegdheden?

In hoeverre heeft de regering het wetsvoorstel getoetst aan Richtlijn 95/46¹¹, mede in het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) in *Huber v. Duitsland* over de toepassing van de Richtlijn 95/46 inzake de bescherming van persoonsgegevens¹², waarin het Hof ingaat op het noodzakelijkheidsbegrip van artikel 7 sub e van de Richtlijn 95/46? Volgens het Hof mag het begrip «noodzakelijkheid» niet een inhoud hebben die verschilt van lidstaat tot lidstaat, maar dient het als een autonoom gemeenschapsrechtelijk begrip te worden uitgelegd. Met betrekking tot de centrale administratie van gegevens over EU-burgers was het HvJEU, niet zondermeer overtuigd van de noodzaak van een centraal register zoals het AZR ter uitvoering van vreemdelingenwetgeving.

Centralisering kan volgens het HvJEU alleen noodzakelijk zijn «indien deze bijdraagt tot een efficiëntere uitvoering van deze wetgeving met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Unie die willen verblijven op het grondgebied van een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezitten». Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat het HvJEU de centrale verwerking van biometrische gegevens ook van andere categorieën personen in strijd met artikel 7 van de Richtlijn zal aanmerken? De bescherming van artikel 8 van het EU-Handvest en de EG Richtlijn 95/46 strekt zich immers uit tot «eenieder».

In oktober 2012 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in prejudiciële vragen aan het Hof (C-446/12) gevraagd of artikel 1 lid 2 Verordening 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (zoals gewijzigd bij Verordening 444/2009) geldig is in het licht van artikel 7 en 8 EU-Handvest.¹³ Indien het Hof met ja antwoordt, wil de Afdeling weten of artikel 4 lid 3 van de Verordening (in het licht van artikel 7 en 8 EU-Handvest, artikel 8 lid 2 EVRM en artikel 7 aanhef en onder f Privacyrichtlijn, gelezen in verbinding met artikel 6 lid 1 aanhef en onder b van deze richtlijn) impliceert dat lidstaten wettelijk

¹¹ Richtlijn 95/46 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

¹² HvJEU, 16 december 2008, C-524/06.

¹³ Verordening (EG) nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (zoals gewijzigd bij Verordening 444/2009, PbEU L142), PbEU L385.

dienen te waarborgen dat de op grond van deze verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het document. Is de regering met de leden van de fractie van GroenLinks van mening dat het antwoord van het Hof ook bepalend zal zijn voor de rechtmatigheid van het gebruik van de opgeslagen persoonsgegevens van derdelanders, in het licht van de Verordeningen 767/2008 (VIS)¹⁴, 380/2008¹⁵ en 1987/2006 (SIS II)¹⁶ voor andere doeleinden dan in deze verordeningen vastgelegd? Zo ja, is de regering bereid om, indien dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, het gebruik voor andere doeleinden op te schorten totdat het Hof de prejudiciële vragen heeft beantwoord?

Voorts stellen de leden van de fractie van GroenLinks vraagtekens bij de vereiste betrouwbaarheid van centrale opslag van persoonsgegevens. De geschiedenis leert dat van de paspoortenadministratie de betrouwbaarheid nog niet is vastgesteld. Als gevolg van twijfels over de betrouwbaarheid van de opslag van biometrische gegevens voor identificatiedoeleinden, heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken besloten de opslag van vingerafdrukken (vier per persoon) in zowel centrale als decentrale reisdocumentenregistratie te staken. Volgens de minister hebben de argumenten voor de stopzetting van opslag in de eerste plaats te maken met het ontbreken van internationale standaarden voor het beoordelen van de kwaliteit van vingerafdrukken. Ten tweede verwijst de minister in zijn brief naar het feit dat er heel veel medewerkers (duizenden) betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten en dat die medewerkers geen specialisten zijn op het gebied van het opnemen en beoordelen van vingerafdrukken. Ten slotte noemt de minister verificatie van biometrische gegevens een «geavanceerde vorm van kansberekening» waarvan de uitkomst altijd onzekerheid met zich meebrengt. In het licht van «de tot dusver beperkte voortgang van de technische ontwikkeling» komt de minister tot de conclusie «dat gebruik van de vingerafdrukken voor doeleinden van verificatie en identiteitsvaststelling niet mogelijk is zonder een te hoog percentage gevallen waarin een «misser» wordt aangegeven bij een rechtmatige houder van het reisdocument.»¹⁷ Is er nadien onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van het gebruik van vingerafdrukken voor identificatie- en verificatiedoeleinden? Zo nee, kan de regering toelichten waarom opslag in een centrale databank van de gegevens van vreemdelingen (nota bene van tien vingerafdrukken en gezichtsherkenning) nu verantwoord zou zijn, terwijl dit voor Nederlandse burgers niet verantwoord is bevonden?

Verstrekking aan derden

De voorwaarden voor strafrechtelijke verwerking zijn geformuleerd in het voorgestelde zesde lid van artikel 107 Vw2000. Een van de voorwaarden luidt: raadpleging van het vingerafdrukkenbestand van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten in het geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, is geoorloofd,

¹⁴ Verordening (EG) nr. 767/2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening), PbEU L218.

¹⁵ Verordening (EG) nr. 380/2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, PbEU L115.

¹⁶ Verordening (EG) nr. 1987/2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PbEU L381.

¹⁷ Brief van 26 april 2011 van de Minister van Binnenlandse Zaken, inzake Reisdocumenten, TK 2010–2011, 25 764 nr. 46. Zie ook brief van 19 mei 2011, nr. 48.

indien het opsporingsonderzoek op een dood spoor is beland, dan wel dat snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf. De leden van de fractie van de **VVD** vragen zich af welke opsporingsactiviteiten moeten zijn verricht alvorens van een dood spoor kan worden gesproken en op welke situaties de staatssecretaris het oog heeft die nopen tot het hier bedoelde snelle resultaat. Deze leden vragen hierop een toelichting.

Artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering kent aan opsporingsambtenaren de bevoegdheid toe om uit de vreemdelingenadministratie identificerende gegevens van de houder, waaronder ook vingerafdrukken zijn begrepen, op te vorderen.¹⁸ De leden van de fractie van de VVD vragen of de regeling die is voorzien in artikel 107 zesde lid Vw2000 welke kan worden gezien als een inperking van de juridische mogelijkheden om in de strafrechtsketen gebruik te maken van de vingerafdrukken uit de vreemdelingenadministratie, artikel 126nc Sv tot een dode letter maakt.

De leden van de fractie van het **CDA** vragen welke waarborgen de regering kan geven dat het ter beschikking stellen van biometrische gegevens met het oog op het verstrekken van een reisdocument door een diplomatieke vertegenwoordiging ten behoeve van terugkeer, niet wordt gebruikt om de vreemdeling te vervolgen en gevangen te zetten, zodra hij is teruggekeerd in eigen land.

Verder vragen deze leden of de formulering, zoals gebezigd in het voorgestelde zesde lid sub b van art. 107 Vw2000, waarbij het mogelijk is om biometrische gegevens te verstrekken ten behoeve van opsporing en vervolging van strafbare feiten «indien snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf» geen «carte blanche» geeft om op deze grond altijd biometrische gegevens te verstrekken, zodra er sprake is van een misdrijf. Het is toch immers altijd zo dat snel resultaat geboden is bij de opheldering van een misdrijf?

De vreemdelingendatabase mag op grond van het wetsvoorstel worden geraadpleegd bij de opsporing van strafbare feiten ingeval er sprake van is dat er een redelijk vermoeden is dat de verdachte een vreemdeling is dan wel indien er sprake is van een ernstig misdrijf waarvan het opsporingsonderzoek op een dood spoor is beland dan wel snel resultaat is geboden bij de opheldering van het misdrijf. De leden van de **D66**-fractie vragen de regering hoe zij wil voorkomen dat dit wetsvoorstel, zoals de Raad van State waarschuwde, tot een vrijbrief verwordt om op grond van gevonden vingerafdrukken een identiteit te zoeken. Is de regering met deze leden van mening dat de vreemdelingendatabase niet mag worden beschouwd als een kaartenbak van potentiële verdachten? Deze leden achten in dit kader het oordeel van de regering dat nadere richtlijnen hier niet nodig zijn omdat het tot de professionaliteit van elke officier van justitie behoort om concreet en objectieverbaar te beoordelen of er een redelijk vermoeden is dat de verdachte een vreemdeling is, wel erg vrijblijvend. Graag krijgen zij hierop nog een nadere toelichting. Ook ontvangen deze leden graag nadere informatie over hoe de voorgestelde uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen met betrekking tot de opsporing van misdrijven zich verhoudt tot de Europese afspraken en regelingen over de toepassing van biometrie ter identificatie van vreemdelingen.

¹⁸ Nota naar aanleiding van het verslag, TK 2011–2012, 33 192, nr. 6, p. 23.

5. Grondrechtelijke kader

Centrale opslag en gebruik van de gegevens voor meerdere doeleinden zou ook door de rechter in strijd met artikel 8 EVRM kunnen worden verklaard, zo begrijpen de leden van de fractie van **GroenLinks** uit jurisprudentie naar aanleiding van de Paspoortwet. De rechtbank Utrecht wees een beroep op artikel 8 EVRM af omdat de rechtbank de inbreuk gerechtvaardigd achtte.¹⁹ Als argumenten hiervoor noemde de rechtbank dat de vingerafdrukken slechts gedurende een (zeer) korte termijn worden opgeslagen – namelijk vanaf het moment van afname van de vingerafdrukken bij de aanvraag tot het moment van afgifte van het reisdocument. Daarnaast zou gebruik worden gemaakt van een van internet afgesloten lokale opslag. Ten slotte wijst de rechtbank erop dat de opslag alleen ten behoeve van de uitvoering van de Paspoortwet plaats zou vinden. De door verzoeker gevreesde verstrekking aan de officier van justitie en de AIVD was niet aan de orde omdat dit (vanwege de stopzetting van de opname van vingerafdrukken in de reisdocumentenregistratie) een nog niet in werking getreden deel van de Paspoortwet betreft, te weten artikel 4b. Maken deze argumenten niet juist duidelijk dat het voorliggende voorstel niet de toets aan artikel 8 EVRM doorstaat, aldus vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

6. Wijze van totstandkoming van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen de regering aan te geven of er onderdelen van het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens zijn die de regering niet overgenomen heeft en zo ja, wat de redenen daarvoor zijn.

7. Overig

Volgens de leden van de fractie van het **CDA** dienen de «andere aangewezen nummers» als bedoeld in art. 107 lid 7 eveneens bij wet te worden aangewezen, of althans bij een aan de Kamers der Staten-Generaal voor te hangen algemene maatregel van bestuur, in plaats van bij ministeriële regeling. Is de regering het hiermee eens en zo nee, op basis van welke argumenten denkt zij dat dat niet nodig is?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Ter Horst

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Dooren

¹⁹ LJN: BR2009,Voorzieningenrechter Rechtbank Utrecht, SBR 11/1687.