Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 979 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het opnemen van een horizonbepaling met betrekking tot de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

ALGEMEEN

1. Inleiding

De Wet biometrie vreemdelingenketen (hierna: Wbvk) heeft in 2014 voorzien in een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) om het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen uit te breiden en daarmee de identiteitsvaststelling van vreemdelingen te verbeteren (Stb. 2014, 2). De in die wet opgenomen nationale bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken (artikel 106a Vw 2000) had in eerste instantie een tijdelijk karakter. Op grond van artikel 115 Vw 2000 zou deze bevoegdheid per 1 maart 2026 komen te vervallen, en zouden alle gezichtsopnamen en vingerafdrukken die op basis van artikel 107, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000 in de vreemdelingenadministratie zijn opgenomen, moeten worden vernietigd. Met de Wet bestendiging bevoegdheden biometrische gegevens vreemdelingen (hierna: Wbbbgv) (Stb. 2026, 47) is de nationale bevoegdheid zonder horizonbepaling bestendigd. Daarmee is ook de vernietiging van biometrische gegevens van vreemdelingen uit de vreemdelingenadministratie voorkomen.

Gelet op het naderende einde van de termijn in de horizonbepaling vond de parlementaire behandeling van de Wbbbgv voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer plaats onder grote tijdsdruk. Daardoor is onvoldoende gelegenheid geweest voor een zorgvuldige inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel. Tijdens het debat is daarom toegezegd dat voor de zomer van 2026 een wetsvoorstel wordt ingediend om de nationale bevoegdheid opnieuw een tijdelijk karakter te geven. Dit biedt de mogelijkheid alsnog tot een zorgvuldige inhoudelijke afweging te komen over de wenselijkheid van de nationale bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken. Met dit wetsvoorstel wordt aan die toezegging uitvoering gegeven. Daartoe wordt in de Vw 2000 een horizonbepaling opgenomen voor de nationale

kst-36979-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

bevoegdheid tot afname en verwerking van biometrische gegevens van vreemdelingen, vastgelegd in artikel 106a van de Vw 2000.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt overeenkomstig mijn toezegging tijdens de plenaire behandeling van de Wbbbgv (het voorstel dat op 25 februari 2026 tot wet is verheven) ingegaan op de bij de totstandkoming van de Wbbbgv uitgebrachte adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en de Tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing van de Tweede Kamer (hierna: de tijdelijke commissie). In paragraaf 3 wordt ingegaan op de in het kader van het onderhavige wetsvoorstel door de IND uitgevoerde uitvoeringstoets (sneltoets). Paragraaf 4 gaat in op het advies- en consultatietraject bij dit wetsvoorstel. Gelet op het feit dat het onderhavige wetsvoorstel, afgezien van de herintroductie van de horizonbepaling, in materiële zin overeenkomt met de Wbbbgv, heb ik aanleiding gezien de (internet)consultatie van dit voorstel achterwege te laten.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

In de memorie van toelichting bij de Wbbbgv[1] is uiteengezet waarom het van belang is om de bevoegdheid, neergelegd in artikel 106a Vw 2000 en artikel 107, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000 te bestendigen. Het doel van de Wbbbgv was om te bereiken dat de nationale bevoegdheid blijft voortbestaan. Dit standpunt wordt door het kabinet onverkort onderschreven. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt primair het debat met de Kamers zorgvuldig en zonder tijdsdruk te voeren over de wenselijkheid van het voorzetten van de bevoegdheden. De herinvoering van de horizonbepaling is hiertoe een middel. Dat neemt niet weg dat aan de herinvoering van een horizonbepaling voordelen zijn verbonden. Uit de laatste evaluatie van de WbvK is gebleken dat er knelpunten te noemen zijn ten aanzien van de verwerking en afname van biometrische gegevens[2]. Daarom is in de Wbbbgv een evaluatiebepaling opgenomen die betrekking heeft op de verwerking en vernietiging van biometrische gegevens van vreemdelingen in de vreemdelingenadministratie. Indien uit deze evaluatie blijkt dat er aanleiding bestaat om deze bevoegdheden te herzien, kan de horizonbepaling daarbij als aanvullende waarborg fungeren. De horizonbepaling verplicht de wetgever immers binnen gestelde termijn expliciet te beoordelen of voortzetting, aanpassing of beëindiging van de bevoegdheden gerechtvaardigd is. Daarmee wordt geborgd dat uitkomsten van de evaluatie indien nodig daadwerkelijk worden vertaald in regelgeving en dat de bevoegdheden niet onbeperkt voortbestaan zonder hernieuwde motivering. Los van de evaluatie biedt dit wetsvoorstel om te komen tot een nieuwe horizonbepaling al eerder de mogelijkheid om de noodzaak van de bevoegdheden opnieuw te beoordelen. Dit wetsvoorstel maak het daardoor mogelijk om een zorgvuldig inhoudelijk debat te voeren over de afname- en verwerkingsbevoegdheid.

Tijdens het debat in de Eerste Kamer over de Wbbbgv is toegezegd dat in de toelichting bij dit wetsvoorstel dient te worden ingegaan op de zorgen die de Afdeling, AP en de tijdelijke commissie over de Wbbbgv hebben geuit. Tot slot is toegezegd dat de IND een uitvoeringstoets zal verrichten.

---

[1] Kamerstukken II 2025/26, 36 859, nr. 3.
[2] Door de vingers bekeken, p. 58.

In de volgende paragrafen worden de adviezen in chronologische volgorde (op adviesdatum) besproken. Vervolgens worden de punten waarop de adviezen overlappen gezamenlijk behandeld. Per advies worden alleen de niet-overlappende punten afzonderlijk besproken.

2.1. Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens op het voorstel dat op 25 februari 2026 tot wet is verheven

In de wetgevingstoets van 26 juni 2025 uit de AP bezwaren bij het voorstel en concludeert dat dit de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit wat de AP betreft niet doorstaat. Volgens de AP is de noodzaak van een stelsel waarbij van derdelanders tien vingerafdrukken en een gezichtsscan worden afgenomen en vijf jaar in een centrale database worden bewaard, ook na meerdere evaluaties, onvoldoende aangetoond. De eerder (24 juni 2020) geuite bezwaren zijn volgens de AP niet weggenomen en door de ontwikkelingen in het Unierecht is de aanvullende waarde van de Wbvk verder beperkt. Daarnaast signaleert de AP aanhoudende nalevingsproblemen (onder meer tijdige verwijdering en voorkoming van onrechtmatig gebruik conform het Protocol Identificatie en Labeling (PIL)) en ontbreekt volgens de AP een concrete onderbouwing dat biometrie in specifieke werkprocessen noodzakelijk is. Omdat de gegevens onder voorwaarden ook voor opsporing kunnen worden gebruikt, is het toepassingsbereik breder dan de vreemdelingenketen.

In de memorie van toelichting bij de Wbbbgv is aangegeven dat bij de verwerking van biometrische gegevens van vreemdelingen de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing is. Daarnaast gelden specifieke voorschriften[3] voor deze gegevensverwerking. Zoals ook vermeld inde brief van 8 november 2024 waarin de Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn geïnformeerd over de derde evaluatie[4] van de Wbvk, zijn alle ketenpartners gebonden aan de daaruit volgende eisen en waarborgen, waaronder rechtmatigheid, dataminimalisatie, juistheid van gegevens, bewaartermijnen, transparantie en doelbinding.[5]

Het Protocol Identificatie en Labeling (PIL) beschrijft de gestandaardiseerde werkwijze voor het registreren, identificeren, verifiëren, wijzigen en vernietigen van persoonsgegevens binnen de vreemdelingenketen. Dit zorgt voor een gestandaardiseerd gebruik van biometrie door alle partijen in de migratieketen. Paragraaf A6 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) schrijft voor dat de identificatie en registratie van de vreemdeling met behulp van biometrische gegevens door ketenpartners geschiedt op de door het PIL voorgeschreven wijze.

Op grond van artikel 8.35 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) mogen biometrische gegevens in de BVV niet langer worden bewaard dan vijf jaar nadat een aanvraag voor een mvv is afgewezen. In het geval van een vreemdeling met rechtmatig verblijf geldt dat de bewaartermijn vijf jaar na het aantoonbare vertrek uit Nederland eindigt. Indien tegen een vreemdeling een inreisverbod is uitgevaardigd of deze persoon ongewenst is verklaard, worden de biometrische gegevens vijf jaar na afloop van de geldigheidsduur van het inreisverbod of de ongewenstverklaring verwijderd. Biometrische gegevens van tot Nederlander genaturaliseerde personen moeten uit de BVV worden vernietigd. Het PIL beschrijft in paragraaf 8 de werkwijze voor de vernietiging van persoonsgegevens.

---

[3] Vw 2000, Vb 2000, Vc 20000 en het PIL.

[4] Door de vingers bekeken. Derde evaluatie Wet biometrie in de Vreemdelingenketen (onderzoek uitgevoerd door Pro Facto, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum), 2024.

[5] Kamerstukken II 2024/25, 35 604, nr. 11; Kamerstukken I 2024/25, 33 192, nr. P.

Periodiek wordt beoordeeld of de bewaartermijnen van biometrische gegevens zijn verstreken en of gegevens voor verwijdering in aanmerking komen, onder andere in het geval van naturalisatie of het verlopen van een inreisverbod. Deze werkwijze is ook verankerd in de artikelen 7.1d, tweede lid, en 7.1l, tweede lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Bij de invoering van de Wbvk is een uitgebreide Data Protection Impact Assessment (hierna: DPIA) uitgevoerd. Deze DPIA is ten behoeve van de bestendiging van de bevoegdheden uit de Wbvk geactualiseerd. In vergelijking met het moment van inwerkingtreding van de Wbvk in 2014 zijn er op een aantal punten verbeteringen aangebracht. De kwaliteit van de biometrische gegevens is verbeterd, evenals de beveiliging van de BVV en van de verwerking van biometrische gegevens.

Uit de laatste evaluatie van de Wbvk blijkt dat wat betreft de naleving van het PIL er enkele knelpunten te noemen zijn.[6] De Auditdienst Rijk (ADR) heeft een audit uitgevoerd en op 8 februari 2024 de (niet-openbare) rapportage opgeleverd. Deze audit richtte zich op de uitvoering van het PIL door ketenpartners. De uitkomst van deze audit was dat er een drietal knelpunten bestaat bij de uitvoering van het PIL. Ten eerste ontstaan nog veel dubbelingen. Ten tweede blijkt dat in de praktijk de verificatie aan de hand van biometrische gegevens wordt overgeslagen of alleen aan de hand van documenten plaatsvindt. Hierdoor bestaat het risico dat processen in gang worden gezet bij de verkeerde persoon, wat de kans op misbruik of fraude vergroot. Tot slot zijn nog niet alle medewerkers van de ketenpartners bekend met het PIL. Het proces van verwijdering verloopt tot slot niet zoals beschreven in het PIL. In sommige gevallen worden biometrische gegevens langer bewaard dan wettelijk toegestaan. Dit komt voornamelijk doordat niet altijd tijdig wordt vastgesteld of een vreemdeling daadwerkelijk is vertrokken, waardoor het proces van gegevensverwijdering vertraging oploopt. Het kabinet vindt het belangrijk dat de vernietiging van gegevens tijdig en conform wetgeving plaatsvindt en werkt daarom uit hoe interne controlemechanismen en procedures rond gegevensbeheer kunnen worden aangescherpt.

Dit alles betekent dat de problemen rond de naleving van de voorschriften voor het verwerken van biometrische gegevens in de uitvoering worden geadresseerd en steeds verder zijn verkleind. Bovendien is, zoals toegelicht in paragraaf 2.3, een evaluatiebepaling met betrekking tot de gegevensverwerking en -vernietiging aan het wetsvoorstel voor de Wbbbgv toegevoegd.

2.2. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het voorstel dat op 25 februari 2026 tot wet is verheven

De Afdeling heeft op 8 oktober 2025 geadviseerd over de Wbbbgv. Allereerst gaat de Afdeling in op de noodzakelijkheid van de nationale bevoegdheid en adviseert deze noodzaak tegen het licht van de Europese verordeningen te bezien. Ten tweede dient te worden toegelicht op basis van welke juridische grondslag de verwerking van gegevens in CATCH-vreemdelingen plaatsvindt en moet de noodzakelijkheid van deze gegevensverwerking dragend worden gemotiveerd. Daarbij moeten de bewaartermijnen voor de opslag van gezichtsopnamen in CATCH-vreemdelingen wettelijk worden geregeld. Indien dit niet mogelijk is, adviseert de Afdeling om de verwerking van deze gegevens in deze vorm aan te passen of stop te zetten. Ten derde adviseert zij om de voorwaarden die gelden voor het gebruik van vingerafdrukken ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten ook wettelijk vast te leggen voor het gebruik van gezichtsopnamen voor dit doel. Tot slot adviseert de

[6] Door de vingers bekeken, p. 58

Afdeling om in de toelichting uiteen te zetten welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat biometrische gegevens langer worden bewaard dan wettelijk is toegestaan, en om een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op twee punten gewijzigd.

Ten aanzien van het derde adviespunt is met de Wbbbgv artikel 107, zesde lid, van de Vw 2000 gewijzigd, zodat de voorwaarden voor zowel de verstrekking van vingerafdrukken als voor de verstrekking van gezichtsopnamen gelden ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Ten aanzien van het laatste adviespunt is in de Wbbbgv een evaluatiebepaling opgenomen die specifiek ziet op de verwerking en vernietiging van biometrische gegevens van vreemdelingen in de vreemdelingenadministratie. Het evaluatierapport zal uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de Wbbbgv aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

2.3. Advies van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing op het voorstel dat op 25 februari 2026 tot wet is verheven

De tijdelijke commissie heeft voor het wetsvoorstel Wbbbgv op 22 januari 2026 een advies uitgebracht. Daarin adviseert zij om de onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel aan te vullen met een nadere reflectie op de verhouding met het Europees recht, waarin ook regels zijn vastgelegd voor de verwerking van biometrische gegevens van vreemdelingen. Daarnaast adviseert de tijdelijke commissie om in deze onderbouwing onderscheid te maken tussen situaties waarvoor de Europese wetgever al uitputtende regels heeft vastgelegd, situaties waarvoor de Europese wetgever (nog) geen regels heeft gesteld en situaties waarvoor de Europese wetgever heeft voorzien in beperkte(re) mogelijkheden voor het verwerken van biometrische gegevens. Ook adviseert de tijdelijke commissie om in de aangekondigde verkenning aandacht te besteden aan de gewijzigde Eurodac-verordening, die met ingang van 12 juni 2026 van toepassing wordt en ook voorziet in mogelijkheden voor het verwerken van biometrische gegevens van vreemdelingen voor het opsporen en vervolgen van ernstige strafbare feiten. Tot slot adviseert de tijdelijke commissie om binnen een kortere termijn dan het door de Minister eerder aangekondigde vierde kwartaal van 2026[7] een oplossing te vinden voor de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens in de CATCH-vreemdelingendatabase. Dit laatste punt is bij de plenaire behandeling in de Eerste Kamer op 24 februari 2026 besproken. Daarbij heb ik aangegeven dat het mogelijk is via een technische aanpassing te voorkomen dat er onrechtmatige verwerking van de gegevens plaatsvindt en dat deze technische voorziening waarschijnlijk in het tweede kwartaal van 2026 in gebruik kan worden genomen.

2.4. Nadere motivering

2.4.1. Noodzakelijkheid
Het afnemen en gebruik van biometrische gegevens vormt een inperking op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals verankerd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 10 van de Grondwet (hierna: Gw). Artikel 8 EVRM staat een inperking van dit recht toe indien deze bij of krachtens de wet is voorzien,

[7] Kamerstukken II 2025/26, 36 859, nr. 7, p. 4

een legitiem doel nastreeft en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij wet voorzien houdt in dat de wet voorzienbaar en toegankelijk is. Dit betekent dat de wet zo precies mogelijk de voorwaarden dient te omschrijven waaronder in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen. Ook op grond van artikel 10 Gw moeten beperkingen bij formele wet worden gesteld. De Wbbbgv voorziet in bestendiging van bestaande bevoegdheden om van vreemdelingen gezichtsopnamen en vingerafdrukken af te nemen en deze te verwerken. In de Vw 2000 is duidelijk bepaald waarvoor deze biometrische gegevens kunnen worden gebruikt: deze worden afgenomen en verwerkt met het oog op de uitvoering van de Vw 2000 (artikel 106a Vw 2000). De biometrische gegevens kunnen worden vergeleken met gegevens uit de vreemdelingenadministratie en worden daarin ook opgeslagen (artikelen 106a en 107 Vw 2000).
Artikel 8 EVRM stelt verder de eis dat met de inperking een legitiem doel wordt nagestreefd. Legitieme doelen zijn volgens het tweede lid van artikel 8 EVRM 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 de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
Het gerechtvaardigde doel van de artikelen 106a en 107 van de Vw 2000 is gelegen in het beschermen van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Meer specifiek dient het afnemen en verwerken van biometrische gegevens van vreemdelingen het belang van een betrouwbare vaststelling van de identiteit en de bestrijding van potentiële fraude. In reactie op een eerder wetsvoorstel dat voorzag in de tijdelijke verlenging van de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken (Stb. 2021, 80) heeft de Nationale Politie er daarnaast op gewezen dat afname van biometrie van belang is in het kader van de nationale veiligheid. Met het gebruik van biometrische gegevens kan worden voorkomen dat mogelijke terroristen onder de radar blijven door eerst een familielid vooruit te sturen die geen link heeft met terroristische activiteiten, en zich hier vervolgens als dat familielid voor te doen.[8] Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in een uitspraak van 3 oktober 2019 erkend dat de afname van biometrische gegevens van vreemdelingen kan worden gerechtvaardigd door het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden.[9]

Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor de inbreuk op het grondrecht een dringend maatschappelijk belang («pressing social need») aanwezig is. Bovendien moet worden aangetoond dat de verwerking van de gegevens in een evenredige verhouding staat met het te verwezenlijken doel, en dat de beperking effectief bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel, terwijl steeds nagegaan behoort te zijn of er eventueel minder ingrijpende maar even effectieve, alternatieve middelen bestaan om het doel te bereiken. Het maatschappelijk belang, maar ook het belang van de vreemdeling zelf, bij het vaststellen van de juiste identiteit en het tegengaan van identiteitsfraude is gelegen in het met zekerheid kunnen vaststellen dat degene die wordt toegelaten als vreemdeling ook het recht heeft om toegelaten te worden tot Nederland. De overheid draagt er zorg voor dat alleen vreemdelingen die recht hebben op een rechtmatig verblijf in Nederland toegang krijgen en kunnen verblijven. Hiervoor is een goede en betrouwbare identiteitsvaststelling van essentieel belang. Er zijn geen

[8] Kamerstukken II 2020/21, 35 604, nr. 3, p. 9
[9] HvJ EU inzake C-70/18, d.d. 3 oktober 2019. Zie ook de uitspraak van de ABRvS in deze zaak van 29 april 2020, nrs. 201601536/3/V3 en 201601554/3/V3, ECLI:NL:RVS:2020:1168.

alternatieve, minder ingrijpende maatregelen die in gelijke mate aan dit doel kunnen bijdragen als het gebruik van biometrische gegevens.

Gelet op het belang van een betrouwbare identiteitsvaststelling voor het beschermen van de openbare orde en de nationale veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, en het gegeven dat geen minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn met een gelijk effect, is de inbreuk op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer proportioneel. Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in voornoemde zaak geoordeeld dat de Nederlandse regeling op dit terrein niet te ver gaat om het gestelde doel te bereiken. De verwerking van biometrische gegevens is daarnaast met de nodige waarborgen omkleed.

Het gebruik van biometrische gegevens in de gehele vreemdelingenketen bevordert de veiligheid en betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling, -registratie en -verificatie, hetgeen cruciaal is voor de handhaving van de openbare orde en nationale veiligheid. Ze spelen daarnaast een belangrijke rol bij de voorkoming van strafbare feiten, onder meer van identiteitsfraude, documentvervalsing en identiteitsdiefstal. Bovendien faciliteert het gebruik van biometrie de efficiëntie en accurate afhandeling van asiel- en verblijfsaanvragen door een betrouwbare identificatie van vreemdelingen mogelijk te maken. Ook ondersteunen de nationale bevoegdheden een uniforme benadering van biometrische gegevens, wat de samenwerking tussen de ketenpartners en internationale partners bevordert.

2.4.2. Verhouding tot het Europees recht
De bevoegdheid uit de Wbvk om van een vreemdeling een gezichtsopname en tien vingerafdrukken af te nemen en te verwerken voor het vaststellen van de identiteit met het oog op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, geldt alleen voor zover op grond van de Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens (zie definitie in artikel 1 Vw 2000) geen gezichtsopname of minder vingerafdrukken kunnen worden afgenomen en verwerkt (artikel 106a, eerste lid, Vw 2000). Sinds de inwerkingtreding van de Wbvk zijn verschillende Europese verordeningen op dit terrein tot stand gekomen en ingegaan. Dit heeft gevolgen voor het toepassingsbereik van de nationale bevoegdheid in artikel 106a Vw 2000.

In algemene zin geldt dat de verordeningen geen of slechts beperkt regels stellen ten aanzien van nationale systemen en nationale afname van biometrie. Deze regels zijn eerder gericht op de vraag of gegevens uit de Europese systemen in nationale systemen mogen worden opgeslagen en welke verwerkingen in de Europese systemen zijn toegestaan. De nieuwe Eurodac-verordening stelt bijvoorbeeld expliciet, net als de huidige Eurodac-verordening, dat biometrische gegevens en andere persoonsgegevens uitsluitend in Eurodac mogen worden verwerkt ten behoeve van de in de Eurodac-verordening en aantal andere verordeningen genoemde doeleinden, onverminderd de verwerking, door de lidstaat van herkomst, van de voor Eurodac bestemde gegevens in overeenkomstig het nationaal recht van die lidstaat ingestelde gegevensbanken.

Biometrische gegevens worden gebruikt in verschillende processen in de vreemdelingenketen. Het gaat om grensbewaking, het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel, een transitvisum, een visum kort verblijf, een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), een verblijfsvergunning regulier, het inburgeringsexamen en terugkeer en

vertrek.[10] Sommige van deze processen worden bestreken door Europese verordeningen, op grond waarvan voor dat doel biometrische kenmerken van een vreemdeling mogen worden afgenomen. Daarbij wordt uitputtend bepaald welke biometrische gegevens en welke alfanumerieke gegevens ingevoerd moeten worden met het oog op welk doel. Andere gegevens kunnen derhalve niet worden opgenomen. Ook raadpleging voor andere doeleinden dan die de verordeningen bepalen is niet mogelijk. Deze doelen zijn naar hun aard gericht op de samenwerking tussen de lidstaten, bijvoorbeeld om te kunnen controleren of een vreemdeling reeds een asielaanvraag in een andere lidstaat heeft ingediend. De systemen richten zich daarmee niet tot nationale uitvoeringsprocessen verder in de keten. De invoer van deze gegevens vindt plaats vanuit de eigen nationale systemen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er een nationaal toegangspunt is waarbij de systemen van verschillende ketenpartners uiteindelijk moeten kunnen communiceren met de Europese.
De Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens, zoals de Eurodac-verordening en de VIS-verordening, voorzien in de verwerking van biometrische gegevens in bepaalde situaties. Deze gegevens kunnen dan alleen worden gebruikt binnen de kaders en voor de doeleinden die volgen uit de betreffende verordeningen. De Eurodac-verordening verplicht bijvoorbeeld lidstaten om de vingerafdrukken van asielzoekers en bepaalde andere categorieën derdelanders die onrechtmatig de Europese Unie (hierna: EU) zijn binnengekomen, op te slaan en uit te wisselen binnen de EU, maar voorziet momenteel niet in de mogelijkheid om gezichtsopnamen te gebruiken, en evenmin om vingerafdrukken voor andere doeleinden te verwerken.[11] Met ingang van 12 juni 2026 mogen deze gegevens ook voor aanvullende doeleinden worden gebruikt, waaronder het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische of andere ernstige strafbare feiten.
Bovendien wordt het mogelijk naast vingerafdrukken ook gezichtsopnamen op te slaan. Daarbij blijft echter gelden dat Eurodac niet alle gegevens uit de vreemdelingenadministratie omvat. In de vreemdelingenadministratie zijn namelijk ook andere categorieën vreemdelingen opgenomen die in het kader van nationale taken zijn geregistreerd. Als aan strenge voorwaarden is voldaan, mogen biometrische gegevens van alle vreemdelingen uit de vreemdelingenregistratie worden verstrekt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

De VIS-verordening legt de regels vast voor het verwerken van biometrische gegevens bij aanvragen voor visums voor kort verblijf, waarbij vingerafdrukken en een foto worden opgeslagen en gebruikt voor verificatie bij de grens.[12]

Niet alle processen in de vreemdelingenketen worden door een Europese verordening bestreken. Voor nationale processen – die niet worden bestreken door Europese verordeningen – is de nationale bevoegdheid

[10] Door de vingers bekeken, p. 35.
[11] Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van «Eurodac» voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT- systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PBEU L 180/1)
[12] Verordening (EG) 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (PbEU L218)

om biometrische gegevens af te nemen en te verwerken noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van biometrie voor de identiteitsvaststelling – inclusief registratie, verificatie en wijziging van persoonsgegevens – van vreemdelingen. Nationale toelatingsprocedures, zoals de aanvraag van een mvv en het afleggen van het inburgeringsexamen in het buitenland, worden ook niet in Europese verordeningen geregeld. Het gebruik van biometrische gegevens voor de identificatie van vreemdelingen in deze procedures is enkel mogelijk vanwege de bevoegdheden uit de Wbvk. Als de bevoegdheid tot het afnemen, verwerken en in de vreemdelingenadministratie opslaan van vingerafdrukken en gezichtsopnamen van vreemdelingen voor deze procedures zou vervallen, zou dit dan ook aanzienlijke gevolgen hebben voor de werking van de vreemdelingenketen.

Kortom wordt in de Europese verordeningen bepaald waartoe lidstaten in Europees verband verplicht zijn. De Europese verordeningen staan dan ook niet aan in de weg aan ruimere nationale wetgeving. Als het gaat om een ander doeleinde of andere gegevens dan volgend uit de verordening, is een nationale grondslag vereist. Artikel 106a van de Vw 2000 heeft dan ook gelet op het bovenstaande meerwaarde als op grond daarvan andere of meer biometrische kenmerken mogen worden afgenomen, opgeslagen en verwerkt dan is bepaald in de desbetreffende verordening, dan wel voor zover die verordening daarin niet voorziet.

3. Uitvoeringstoets

Naar aanleiding van de toezegging in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de Wbbbgv, heeft de IND een uitvoeringstoets (sneltoets) laten uitvoeren. De sneltoets heeft de impact op de IND en ketenpartners van het onderhavige voorstel op hoofdlijnen in kaart gebracht.

Uit de sneltoets blijkt dat heropname van de horizonbepaling in de Vw 2000 op zichzelf geen directe uitvoeringsgevolgen zal hebben, maar dat de terugkeer van de mogelijkheid dat de Wbvk na afloop van de termijn onherroepelijk komt te vervallen tot onuitvoerbare situaties kan leiden. Gelet op de onzekerheid, risico's en druk op de capaciteit die de horizonbepaling met zich meebrengt, wijst de IND erop dat de herinvoering daarvan vanuit uitvoeringsperspectief onwenselijk is. De nu geldende risico's blijven namelijk volgens de IND ook over vijf jaar onverminderd aanwezig. Daarbij weegt mee dat de kans verwaarloosbaar is dat EU-wetgeving de nationale grondslag voor het afnemen, verwerken en opslaan van biometrische gegevens in de migratieketen binnen vijf jaar – of op enig moment – overbodig zal maken. In dat licht leidt de heropname van de horizonbepaling vermoedelijk uiteindelijk enkel tot een herhaling van een risicovolle situatie zoals eind februari, mogelijk onder gewijzigde politieke omstandigheden, zonder reële grond om aan te nemen dat de Wbvk tegen die tijd niet langer noodzakelijk zal zijn voor de uitvoering.

Daarnaast blijkt uit de sneltoets dat de opname van een horizonbepaling leidt tot aanzienlijke uitvoeringsrisico's en knelpunten voor de IND en de betrokken ketenpartners. Met name de onzekerheid over het al dan niet vervallen van de nationale grondslag voor het afnemen, verwerken en opslaan van biometrische gegevens brengt een structurele druk op de uitvoeringscapaciteit met zich mee. Andere uitvoeringsrisico's bestaan uit een minder betrouwbare, accurate en eenduidige identiteitsvaststelling, een negatieve impact op opsporingsmogelijkheden en een toename van dubbele registraties. De knelpunten zijn onder meer dat het juist en tijdig beslissen onder druk komt te staan, het identificatieproces minder efficiënt en effectief wordt, en de druk op zowel de migratieketen als Ter Apel toeneemt.

Indien het wetsvoorstel met een horizonbepaling wordt aangenomen, betekent dit dat de IND en ketenpartners reeds ruim vóór het verstrijken van de betreffende termijn moeten starten met omvangrijke en ingrijpende voorbereidingen op een mogelijke beëindiging van de bevoegdheid, hetgeen een aanzienlijke en moeilijk voorspelbare belasting legt op de beschikbare capaciteit en de uitvoering. Daarbij geldt dat deze voorbereidingen mede bemoeilijkt worden door de onzekerheid of de horizonbepaling daadwerkelijk tot effectuering zal komen.

Het is daarom randvoorwaardelijk voor de IND dat de IND en de ketenpartners voldoende voorbereidingstijd krijgen, nadat het stopzetten van de bevoegdheid definitief is geworden, om de transitie naar een nieuwe situatie mogelijk te maken, zonder dat de organisaties geconfronteerd worden met een uitvoeringstechnisch en juridisch onhoudbare situatie. Waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met de duur van het verwijderingsproces van zes maanden tot een jaar.
Daarbij dient rekening te worden gehouden met de onberekenbaarheid die de terugkeer van de horizonbepaling met zich meebrengt voor de uitvoering, gezien de mogelijkheid dat de eindtermijn van de Wbvk uiteindelijk toch opnieuw kan worden verlengd of geschrapt (waardoor de bevoegdheid wordt bestendigd).
Het is in dat licht onwerkbaar om van de IND en ketenorganisaties te verlangen voor te sorteren op het mogelijk stopzetten van de bevoegdheid door systemen en aanpassingen beschikbaar te houden die bij stopzetting onmiddellijk zouden moeten kunnen worden ingeschakeld.

Gelet op het bovenstaande ligt het daarom in de rede dat ruim vóór het verstrijken van de termijn van de horizonbepaling een besluit wordt genomen over het al dan niet in procedure brengen van een wetsvoorstel waarmee de horizonbepaling wordt verlengd.

4. Advies en consultatie

De Adviesraad Migratie en de AP hebben geadviseerd over de Wbbbgv, waarmee de horizonbepaling is ingetrokken. De standpunten van deze organisaties over de nationale bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken zijn daarmee bekend. Aan deze organisaties is niet nogmaals advies gevraagd over dit wetsvoorstel.
Het wetsvoorstel is wel aangeboden aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Gelet op de aard van het conceptwetsvoorstel en de recente consultatie over de voorgenoemde wet, bestaat in dit geval ook geen behoefte aan internetconsultatie. Voor een reactie op de adviezen die eerder zijn uitgebracht wordt verwezen naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij de Wbbbgv, waarin de ontvangen adviezen en de reacties op die adviezen zijn weergegeven.[13]

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Met dit artikel wordt een horizonbepaling geïntroduceerd. Het eerste lid regelt dat de artikelen 106a en 107, eerste lid, onderdeel a, van die wet van rechtswege vervallen vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van dit artikel. Indien vóór het verstrijken van deze termijn een voorstel van

[13] Kamerstukken II 2025–2026, 36 859, nr. 3.

wet is ingediend dat strekt tot voortzetting van de in artikel 106a neergelegde bevoegdheid, wordt het verval opgeschort totdat over dat voorstel is beslist. Het tweede lid bepaalt dat, indien het hiervoor bedoelde voorstel wordt verworpen, de artikelen 106a en 107, eerste lid, onderdeel a, alsnog vervallen op de dag van verwerping. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan treedt het in het eerste lid bedoelde vervallen niet in. Indien geen voorstel wordt ingediend, vervallen de artikelen na afloop van de vijfjaarstermijn. Deze horizonbepaling verschilt met de vorige (inmiddels vervallen) horizonbepaling. Het wetsvoorstel moest namelijk vóór het verstrijken van de termijn zijn aangenomen, anders verviel de bevoegdheid op grond van artikel 106a en moesten de gegevens in de vreemdelingenadministratie worden vernietigd. De nieuwe horizonbepaling biedt meer ruimte om het proces zorgvuldig te doorlopen zodra het wetsvoorstel is ingediend. De parlementaire behandeling hoeft daardoor niet langer onder grote tijdsdruk plaats te vinden, wat ruimte biedt voor een zorgvuldige inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven. Het tijdstip van inwerkingtreding wordt bepaald bij koninklijk besluit. De inwerkingtreding zal plaatsvinden op een vast verandermoment.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink