

Vergaderjaar 2001–2002

**19 637**

**Vluchtelingenbeleid**

**Nr. 635**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2001

Bij brief van 20 april 2001 heb ik u geïnformeerd over het gebruik van de vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de opsporing (19 637, nr. 583). In die brief heb ik u tevens aangegeven dat het Havank-systeem (Het Automatische VingerAfdrukken Systeem Nederlandse Kollektie) voor 25 oktober dit jaar zou zijn aangepast. Door middel van deze brief wil ik u, mede namens de Staatssecretaris van Justitie als verantwoordelijke voor het vreemdelingenbeleid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als korpsbeheerder van het Korps Landelijke politiediensten, informeren over de stand van zaken en de maatregelen die ik dienaangaande inmiddels heb getroffen en nog zal treffen. In deze brief zal ik tevens ingaan op de vragen die zijn gesteld door de leden Middel en van Oven (beide PvdA) en Wijn (CDA).

Ik schrijf u deze brief eerst nu omdat ik eerst thans in de gelegenheid ben u een volledig beeld te schetsen.

### **§ 1. INLEIDING**

#### **§ 1.1. Het Havank-systeem**

Voor het vergelijken van vingersporen met de vingerafdrukken van verdachten en vreemdelingen wordt gebruik gemaakt van twee systemen. In het Havank-systeem bevinden zich de gedigitaliseerde vingerafdrukken. De namen die behoren bij die vingerafdrukken bevinden zich in een apart systeem, het Dacty-namensysteem. Door middel van een nummer op de vingerafdrukken kan de bijbehorende naam in het fysieke dossier of in het Dacty-namensysteem worden opgezocht. Deze systemen zijn in gebruik sinds 1989. In het vervolg van deze brief zullen deze systemen gemakshalve tezamen aangeduid als het Havank-systeem.

In dat systeem worden de vingerafdrukken opgenomen die in het kader van strafrechtelijk onderzoek (verder aangehaald als verdachten-

slips) en in het kader van de uitvoering van de vreemdelingenregelgeving zijn vergaard. De vingerafdrukken-slips die in het kader van de vreemdelingenregelgeving zijn afgenomen, bestaan uit die van asielzoekers en van overige vreemdelingen voor zover er twijfel bestaat ten aanzien van hun identiteit (verder aangehaald als vreemdelingslips). Het Havank-systeem wordt beheerd door de dienst Nationale Recherche Informatie van het Korps landelijke politiediensten (verder aangehaald als dNRI). Vier grote korpsen hebben een rechtstreekse aansluiting op het systeem, uitsluitend voor sporezoeken. Uit Havank worden uitsluitend gegevens verstrekt op basis van aangeboden vingerafdruk materiaal.

Het doel van het registreren van de verdachtenslips is de opsporing en vervolging van verdachten van strafbare feiten. Dit deel van de registratie valt onder de werking van de Wet politieregisters.

Het doel van het registreren van de vreemdelingslips is het ten behoeve van de uitvoering van de Vreemdelingenwet vastleggen, verwerken en verstrekken van gegevens en inlichtingen aan daartoe bevoegde ambtenaren, betreffende de identiteit van de in de registratie opgenomen vreemdelingen. Dit deel van de registratie valt sinds 1 september 2001 onder de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Tot 1 september was de Wet persoonsregistraties (Wpr) van kracht.

### **§ 1.2. Oude Werkwijze**

De op een plaats van een delict aangetroffen vingersporen worden door de politie ter identificatie verzonden aan de dNRI. Deze dienst vergelijkt de aangetroffen sporen met alle in het Havank-systeem opgenomen vingerslips (dus zowel met die van de verdachten als die van de vreemdelingen). Na een hit worden de bij de vingerafdrukken-slips behorende persoonsgegevens opgezocht in het fysieke dossier dan wel het Dactynamensysteem. Hierna kunnen zich drie situaties voordoen. De hit kan verwijzen naar een verdachte, naar een vreemdeling die tevens in Havank is opgenomen als verdachte vanwege een crimineel verleden en naar een vreemdeling die niet in het bestand voorkomt als verdachte. In het laatste geval doet zich een bijzondere situatie voor. Immers deze vingerafdrukken zijn niet opgenomen met het doel «ter uitvoering van de politietaak» maar ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving. Tot verstrekking mocht in dat geval pas worden overgegaan, indien werd voldaan aan de in de Wet persoonsregistraties (Wpr) en het betreffende privacyreglement vermelde eisen.

### **§ 1.3. Juridische basis vroegere werkwijze**

De juridische basis van deze werkwijze werd gevormd door artikel 18, derde lid, van de Wet persoonsregistraties en artikel 9, eerste lid, onderdeel f, van het privacyreglement voor de landelijke vingerafdrukkenregistratie ten behoeve van de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Het uitgangspunt van de Wet persoonsregistraties was dat in beginsel alleen gegevens vertrekt werden voor zover dat in overeenstemming was met het doel van de registratie. Daarop waren echter uitzonderingen mogelijk. Artikel 18 van de Wpr was zo'n uitzonderingsbepaling. Deze luidde: *«Gegevens kunnen desgevraagd worden verstrekt aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak, voor zover zij die gegevens behoeven voor de uitvoering van hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad».*

De beheerder toetste de toelaatbaarheid van de verstrekking, indien bleek dat de hit een vreemdeling betrof, aan de hand van het door hem vastgestelde criterium dat er een ernstig misdrijf moest zijn gepleegd. De vier

eerder genoemde grote politiekorpsen waren uiteraard ook gehouden aan dit verstrekkingenregime.

In de praktijk werd het criterium «ernstig misdrijf» vertaald in het objectieve criterium dat het een feit moest betreffen waarvoor voorlopige hechtenis was toegelaten. Deze werkwijze is destijds inhoudelijk afgestemd met mijn ambtsvoorganger.

In geval de gegevens van de geregistreeerde vreemdeling werden verstrekt betrof dit, voor zover bekend: de naam, voornamen, geboorteplaats en nationaliteit. Gelet op de aard van deze gegevens, het criterium dat er sprake moest zijn van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis was toegelaten en het maatschappelijk belang van de opsporing, was er in die gevallen geen sprake van een onevenredige benadeling van de persoonlijke levenssfeer. In mijn brief van 20 april concludeer ik dan ook dat deze werkwijze onder werking van de Wpr een adequate wettelijke basis had.

Het College bescherming persoonsgegevens (voorheen de Registratiekamer) heeft in het verleden geen aanleiding gezien ter zake te interveniëren en ook uit de rechtspraak blijkt niet dat hier sprake was van een onjuiste interpretatie van de Wpr.

## **§ 2. NIEUWE SITUATIE**

### **§ 2.1. De Wet bescherming persoonsgegevens**

Sinds de invoering van het Havank-systeem en de destijds gemaakte keuzes zijn we 10 jaar verder en er is een nieuwe wet in werking getreden. De inzichten voor wat betreft de bescherming van de privacy zijn veranderd en neergelegd in de Wbp. De Wbp stelt aan het verwerken van persoonsgegevens, in ieder geval voor wat betreft de opsporing, strengere eisen.

Deze wet dient ter implementatie van de Europese richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. De richtlijn laat de lidstaten de mogelijkheid om een overgangstermijn van maximaal drie jaar te hanteren voor bestaande verwerkingen. Nederland heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt door in de Wbp een overgangstermijn van één jaar op te nemen. Dat wil zeggen dat de verantwoordelijken in beginsel tot 1 september 2002 de tijd hebben om bestaande systemen aan te passen aan de eisen van de nieuwe wet. Omdat de richtlijn er echter van uitgaat dat de lidstaten de richtlijn voor 25 oktober 1998 omzetten in nationaal recht, ligt het in de rede dat de in de richtlijn voorziene overgangsperiode van drie jaar zich niet uitstrekt tot na 25 oktober 2001. Dat betekent dat er zich na die datum een situatie kan voordoen waarin een burger zich beroept op een bepaling van de richtlijn tegenover de nationale overheid. Dat is uitsluitend mogelijk indien een dergelijke bepaling zich leent voor rechtstreekse werking. Daarvan is volgens vaste jurisprudentie van het Hof van justitie sprake indien de bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. In casu gaat het om de toepassing van artikel 13, eerste lid, onder d, van de richtlijn (de uitzonderingen voor onder andere de opsporing). Op grond van bovenstaande criteria ben ik van mening dat deze bepaling zich niet voor rechtstreekse werking leent. Het feit dat een bepaling geen rechtstreekse werking heeft neemt niet weg dat de nationale rechter verplicht is om het nationale recht uit te leggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het met de richtlijn beoogde resultaat te bereiken. Dit staat bekend als richtlijnconforme interpretatie en kan in

bepaalde gevallen tot eenzelfde resultaat leiden als rechtstreekse werking. Tenslotte bestaat de mogelijkheid om de overheid aansprakelijk te stellen voor de schade die voor particulieren voortvloeit uit het niet tijdig of onjuist omzetten van een richtlijn. Mede hierom is het van belang het systeem en de werkwijze zo spoedig mogelijk aan te passen aan de uit de Wbp voortvloeiende eisen.

Het feit dat de voornoemde bepaling van de richtlijn niet rechtstreeks werkt ontslaat mij natuurlijk niet van de verplichting om voor de opsporing de bovenbeschreven werkwijze aan te passen. De Wbp schrijft voor in artikel 9 dat persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. «Verwerken» omvat meer handelingen dan het begrip «verstrekken» van de Wpr. Onder verwerken wordt ook vergelijken begrepen. In artikel 43 van de wet is een uitzondering gemaakt voor wat betreft het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Dit vergt een proportionaliteits- en een subsidiariteitstoets voorafgaande aan de verwerking, aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval.

Daarmee is een belangrijk verschil met de Wpr gegeven. De oude wet maakte namelijk een beoordeling mogelijk na vergelijking maar vóór verstrekking. Er mocht dus wel vergeleken worden, maar als niet aan de voorwaarden werd voldaan mocht er niet verstrekt worden. Door de nieuwe wetgeving worden aldus strengere eisen gesteld aan het gebruik van vingerafdrukken. Dit stelt derhalve ook andere eisen aan de inrichting van het Havank-systeem. Dat wil zeggen dat de vingerafdrukken van de verdachten onderscheiden moeten kunnen worden van die van de vreemdelingen.

## **§ 2.2. Genomen en voorgenomen maatregelen**

### *§ 2.2.1 In het kader van de opsporing*

Naar aanleiding van de genoemde brief van 20 april 2001 heb ik de korpsbeheerder van het Korps landelijke politiediensten en de korpsbeheerders van de vier grote korpsen nog eens nadrukkelijk gewezen op het op dat moment geldende wettelijke kaders en het daaruit voortvloeiende verstrekkingenbeleid.

### *§ 2.2.2. Juridisch kader nieuwe situatie*

Voor wat betreft de situatie die vanaf 25 oktober 2001 is gaan gelden, staan twee juridische aspecten centraal. Het eerste aspect is de vraag wie «verantwoordelijke» is voor het beleid met betrekking tot het vaststellen van het doel en verwerken van de vingerafdrukken van vreemdelingen, zoals genoemd in artikel 1 onder d van de Wbp. Het tweede aspect betreft de uitwerking van het afwegingskader voor wat betreft de genoemde «belangenafweging in het concrete geval».

De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de afname, de registratie en het verdere verwerken van vingerafdrukken van vreemdelingen berust bij de Minister van justitie, in casu Staatssecretaris van Justitie vanuit haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving. Het technisch beheer van dat deel kan blijven berusten bij de dNRI, als zijnde de bewerker.

Bij de vormgeving van het afwegingskader is een aantal alternatieven bestudeerd. Binnen de grenzen van de Wet bescherming persoonsgegevens is daarbij onderzocht of er nog mogelijkheden zijn, en zo ja

welke, om ten behoeve van opsporingsonderzoeken te komen tot het standaard raadplegen van het vreemdelingenregister, zonder daarbij afbreuk te willen doen aan de belangen van de privacybescherming. Gebleken is dat de Wet bescherming persoonsgegevens dusdanige eisen stelt, dat er geen mogelijkheden zijn de tot nu toe gangbare praktijk te continueren.

Voor wat betreft de vragen van de leden Middel en Van Oven (beiden PvdA) van Uw kamer ben ik de mening toegedaan dat het in één bestand samenvoegen van de vingerafdrukken van vreemdelingen en verdachten in de concrete casus niet zonder meer leidt tot een criminaliserende werking. Het *vergelijken en gebruiken* van die vingerafdrukken zou eventueel wel kunnen leiden tot criminaliserende werking. De hierboven weergegeven praktijk biedt daartegen waarborgen door voor de verstrekking eerst te beoordelen of aan de gestelde eisen wordt voldaan. Voor zover er toch criminaliserende werking van het samenvoegen uit zou gaan, zal dat worden opgeheven aangezien conform de eisen van de Wbp deze groepen van gegevens van elkaar zullen worden onderscheiden.

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit vereisen dat, er alvorens voor een vergelijking van vingerafdrukken het vreemdelingenbestand kan worden geraadpleegd, sprake moet zijn van een redelijk vermoeden (in strafvorderlijke zin) dat bij het misdrijf waarbij een vingerspoor is aangetroffen, een vreemdeling is betrokken.

Bij de beoordeling van het redelijk vermoeden zullen zowel worden betrokken de gegevens betreffende de mogelijke dader als de gegevens betreffende het strafbare feit en de plaats van het delict. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan specifieke getuigenverklaringen of aan een specifieke modus operandi. Deze criteria zullen zich in de praktijk verder moeten ontwikkelen.

Het lid Wijn van Uw Kamer heeft de vraag gesteld welke wet- en regelgeving moet worden aangepast om het gebruik van alle beschikbare vingerafdrukken van vreemdelingen bij opsporingsonderzoeken mogelijk te maken. Ik heb daarvoor in de afgelopen periode twee mogelijkheden in beschouwing genomen. De eerste mogelijkheid is de uitbreiding van het doel waarvoor vingerafdrukken van vreemdelingen in het kader van het Vreemdelingenbesluit 2000 kunnen worden afgenomen, met het doel «de opsporing van strafbare feiten». Een dergelijke uitbreiding druist echter niet alleen in tegen het doel en de strekking van de Vreemdelingenwet 2000, maar ook tegen strekking van de zeer onlangs in werking getreden Wet bescherming persoonsgegevens en de Europese richtlijn waarop deze is gebaseerd. Voorts zou de overheid een verkeerd signaal afgeven wanneer zij de gevolgen voor in dit geval de opsporing als gevolg van de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens wegneemt, door de doelen van haar registraties uit te breiden.

Op basis van het voorstaande ben ik tot het volgende beleid gekomen inzake het gebruik van vreemdelingslips ten behoeve van de opsporing:

1. De Minister van Justitie, in casu de Staatssecretaris van Justitie, is verantwoordelijk voor de registratie van de vingerafdrukkenlips van vreemdelingen. Voor het verwerken van vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten wordt de volgende werkwijze gehanteerd. De Officier van justitie dient het verzoek, waarbij is aangegeven dat hij redenen heeft om te vermoeden dat de verdachte een vreemdeling is, rechtstreeks in bij de dNRI. Hij zal dat verzoek niet lichtvaardig mogen doen. De strafrechter kan immers in het kader van de bewijsgaring toetsen of de redenen om te vermoeden dat de verdachte een vreemdeling was aanwezig waren. Hiertoe zal de Minister, in casu Staatssecretaris, met inachtneming van het voorstaande, in algemene zin een regeling

treffen waarin voorafgaande toestemming zal worden verleend aan het openbaar ministerie. Op grond van die regeling kan de Officier van Justitie de registratie van vingerafdrukkenslips van vreemdelingen direct bevragen. In de overgangsfase naar de genoemde regeling zal analoog aan de voorgestelde werkwijze per individueel geval worden gehandeld.

2. In het strafdossier dient de aanleiding tot het gebruik van de betreffende vingerafdrukken van vreemdelingen met redenen omkleed gemeld te worden.

### **§ 3. GEVOLGEN VOOR DE OPSPORING**

Dat het voorstaande consequenties zal hebben voor het aantal op te lossen misdrijven is evident. Immers in veel strafrechtelijke onderzoeken waarbij een vingerspoor is aangetroffen is dat vaak het enige aangrijpingspunt.

Uit de door de dNRI verstrekte informatie blijkt dat het jaarlijks zal gaan om ongeveer 500 hits op asiel -en illegalenslips, voor zover die niet tevens in Havank zijn opgenomen als verdachte. Dit aantal hits zal in de nieuwe situatie grotendeels gemist gaan worden. Dat hoeft niet te betekenen dat er ook ongeveer 500 zaken op jaarbasis minder zullen worden opgelost. Enerzijds kan in het verleden namelijk een zaak meerdere hits hebben opgeleverd en kan in het daarop volgende onderzoek blijken dat de persoon op wiens vingerafdrukken de hit is gemaakt niet de dader is. Anderzijds komt het natuurlijk ook voor dat een verdachte die is aangehouden voor een zaak bij zijn verhoor meerdere zaken bekent. Alhoewel ik het missen van een aantal hits vanuit het opsporingsbelang zeer betreurt, zie ik, zoals ik in het voorgaande al betoogde, in de gegeven situatie die de nieuwe privacywetgeving creëert geen mogelijkheid hierin thans verandering te brengen.

### **§ 4. DE AANPASSING VAN HET HAVANK-SYSTEEM**

Dit alles stelt, zoals ik ook in mijn brief van 20 april 2001 heb geschreven, eisen aan het Havank-systeem. De vingerafdrukken van vreemdelingen zullen onderscheiden moeten worden van die van verdachten. Op het gebied van de techniek is op dit moment echter een aantal ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op de noodzakelijke aanpassing van het Havank-systeem. De vervanging van het Havank-systeem, die mogelijk zal plaatsvinden in 2003, is daar een voorbeeld van.

Onderzocht is op welke termijn het Havank-systeem kan worden aangepast zodat volledig recht wordt gedaan aan de eisen die de Wbp daaraan stelt. Aanvankelijk leek dit vrij eenvoudig en snel realiseerbaar te zijn. Inmiddels is gebleken dat een groot deel van de vingerafdrukkenslips van de verdachten en illegalen handmatig gecheckt zal moeten worden op hun grondslag van registratie. Voorts zal ook de software van Havank ingrijpend moeten worden gewijzigd. Uiteraard was ook de keuze van het afwegingskader van invloed op de aanpassing van het Havank-systeem. De investering in Havank om voor de periode tot de vervanging van Havank de vingerafdrukken van alle vreemdelingen te onderscheiden en de zoekmachine aan te passen zal circa 1 miljoen gulden (€ 453 780,-) vergen en zal minimaal 9 maanden in beslag nemen. Gelet op de aanzienlijke investering, de relatief korte termijn waarin het aangepaste systeem vermoedelijk nog gebruikt zal worden voordat een nieuw systeem wordt ingericht, heb ik gezocht naar andere mogelijkheden.

Een scheiding van de verschillende soorten vingerafdrukken na Uw debat met de Staatssecretaris van Justitie over het rapport van de politie Groningen «Asielzoekers criminel» was niet direct geboden, aangezien de werkwijze op dat moment een adequate wettelijke basis had.

Na overleg met het College bescherming persoonsgegevens heb ik de volgende maatregelen getroffen:

1. In de overgangsfase naar een geheel nieuw systeem wordt gebruik gemaakt van het feit dat de asielslips al zijn voorzien van een code en daarmee kunnen worden onderscheiden van de vingerafdrukkenslips van verdachten en illegalen.
2. De zoekprocedure van Havank is recent aangepast waardoor er bij een sporenonderzoek geen hits worden getoond op asielslips tenzij voldaan is aan de voorwaarden in maatregel 1 genoemd in paragraaf 2.2.2.. Deze aanpassing heeft zowel bij de dNRI als de vier grote korpsen, bij wijze van test, plaatsgevonden.
3. Vanaf 1 januari zal, indien de test slaagt, deze nieuwe werkwijze worden geformaliseerd. Feitelijk komt het erop neer dat, als de aanpassingen afdoende blijken te zijn, er vanaf begin december er geen hits meer kunnen worden gegenereerd op asielzoekers. Dat is alleen nog mogelijk wanneer aan de voorwaarden in maatregel 1 genoemd in paragraaf 2.2.2. is voldaan.
4. De vier grote korpsen hebben vanaf het moment dat de zoekprocedure werd aangepast, geen toegang meer tot de asielslips.
5. Thans wordt in overleg met de fabrikant van het systeem bekeken wat de snelste en goedkoopste oplossing is om de vingerafdrukken van de illegalen ook te onderscheiden van de verdachten zodat ook de illegalenslips bij sporenzoekingen niet meer worden meegenomen.

Het voorgaande betekent dat in de overgangsfase naar een nieuw systeem in het kader van de opsporing nog hits zullen kunnen plaatsvinden op illegalenslips. Voor deze hits geldt dat zij alleen mogen worden gebruikt wanneer is voldaan aan de voorwaarden in maatregel 1 van paragraaf 2.2.2...

Tenslotte ben ik, in antwoord op de vraag van het lid Wijn van Uw kamer, niet bereid om van alle Nederlanders vingerafdrukken te nemen in het belang van de opsporing. Dit middel is buitenproportioneel gelet op bijvoorbeeld het aantal aangeboden sporenzaken op jaarbasis, in geheel Nederland ca. 10 000. Voorts is het praktisch onuitvoerbaar omdat alle tien de vingers en eventueel de handpalmen moeten worden afgenomen, wil het zinvol zijn voor de opsporing. Dat vergt een te groot beslag op de capaciteit van de politie. Dit nog afgezien van de administratieve verwerking en controle. In het kader van het nieuwe identiteitsbewijs wordt mogelijk een biometrisch kenmerk opgenomen zoals bijvoorbeeld een vingerafdruk. Daar gaat het er om te bepalen dat de bezitter van het identiteitsbewijs ook daadwerkelijk persoon is die op dat bewijs staat vermeld. Daarvoor is wellicht één vingerafdruk voldoende, dat is echter volstrekt onvoldoende voor de opsporing.

Met het bovenstaande zijn naar ik meen tevens de vragen beantwoord die door de eerder genoemde leden van uw kamer zijn gesteld. Zoals ik hierboven heb geschreven dwingt de nieuwe wetgeving mij tot de genoemde maatregelen. Bij de discussie die wij hebben gevoerd over het voorstel voor de Wet bescherming persoonsgegevens zijn deze concrete gevolgen niet aan de orde geweest. We hebben toen een zeer principiële debat gevoerd. De consequenties daarvan, in dit geval voor de opsporing, hebben we te aanvaarden.

De minister van Justitie,  
A. H. Korthals