



Advies Raad van State inzake het wetsvoorstel houdende Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole

Nader Rapport

31 januari 2023

Nr. 4447838

Aan de Koning

Nader rapport inzake het wetsvoorstel houdende Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2022, nr. 4095726, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 oktober 2022, nr. W16.22.0127/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2022, no. 2022001601, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de noodzakelijke grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de accuraatheid van gezichtsherkenning in het licht van het recht op gelijke behandeling. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de accuraatheid van het SSPC-systeem en op de vraag of en in hoeverre onder meer huidskleur en geslacht van invloed zijn op de mate van herkenning. Daarbij dient te worden aangegeven op welke wijze indirect onderscheid in behandeling wordt voorkomen, dan wel objectief gerechtvaardigd kan worden.

Verder maakt de Afdeling een opmerking over de verhouding van de voorgestelde wetswijziging tot de EES-verordening en de wijzigingsverordening Schengengrenscodes. Zij merkt op dat de toelichting op dat punt onduidelijk is.

In verband met het voorgaande is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en aanleiding voorstel

Bij de controle van de buitengrens op Schiphol maakt de Koninklijke Marechaussee (KMar) gebruik van het Self Service Passport Control-Systeem (SSPC-systeem), waarbij de reiziger door een Border Control Access Gate (e-gate) gaat. Dit systeem verwerkt biometrische gegevens om vast stellen of de aanbieder van een reisdocument ook de rechtmatige houder van dat document is.

Deze controle vindt plaats op basis van een met een camera gemaakte gelaatsscan. De scan wordt vergeleken met de foto die is opgeslagen op de chip van het reisdocument dat tegelijkertijd wordt gescand. Ook wordt met behulp van een camera een 'liveness detection' uitgevoerd. Daarmee kan bijvoorbeeld worden beoordeeld of het gelaat van een reiziger is bedekt met een masker.

Biometrische gegevens vormen bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) verboden, tenzij één van de aldaar genoemde uitzonderingsgronden van toepassing is. De in de toelichting aangevoerde uitzonderingsgrond is de noodzakelijkheid van de verwerking om redenen van zwaarwegend algemeen belang.

Voor de hierboven omschreven gegevensverwerking is een wettelijke grondslag vereist. Het Europese



kader wordt gevormd door de AVG en de nog niet in werking getreden EES-verordening en de wijzigingsverordening Schengengrenscore. Het voorstel voorziet met een nationaal kader in de Vreemdelingenwet 2000 in een dergelijke wettelijke grondslag. De biometrische gegevens mogen maximaal 24 uur worden bewaard.

De beschrijving van de achtergrond en inhoud van het voorstel geeft geen aanleiding voor een reactie.

2. Gelijke behandeling

- *In de toelichting wordt benadrukt dat geautomatiseerde grenscontrole leidt tot een significant effectievere en efficiëntere uitvoering van de grenscontrole en -bewaking. De controle met het SSPC-systeem is sneller dan een manuele controle. Daarnaast kan met enkel een manuele controle niet hetzelfde niveau van efficiëntie en grondig grenstoezicht worden behaald als bij gebruik van het SSPC-systeem dat als meerwaarde heeft dat sprake is van een wisselwerking tussen techniek en grenswachter. De gezichtsherkenningstechniek ondersteunt het menselijke oordeel van de grenswachter en kan een deel van de mogelijke menselijke fouten, bijvoorbeeld als gevolg van vermoeidheid, afleiding of persoonlijke achtergrond, ondervangen.*
- *De toelichting besteedt geen aandacht aan de waarschijnlijkheid dat ook het SSPC-systeem niet feilloos is. De vraag rijst of de toepassing van deze technologie helemaal neutraal is. De nauwkeurigheid van gezichtsherkenning algoritmes verschilt per systeem, maar in veel systemen worden de gezichten van mensen met een donkere huidskleur minder goed herkend dan die van mensen met een lichte huidskleur. Ook is doorgaans de foutmarge bij mannen kleiner dan die bij vrouwen. De vraag rijst of dit nu ook geldt voor het SSPC-systeem. Indien dat zo is zullen mensen uit bepaalde groepen vaker dan anderen niet door het SSPC-systeem komen en een nadere controle moeten ondergaan. Daarmee kan sprake zijn van indirect onderscheid, bijvoorbeeld op grond van huidskleur en geslacht.*
- *Volgens de AVG zijn bijzondere persoonsgegevens alleen uitgezonderd van het verbod op de verwerking daarvan indien onder meer passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene, waaronder het (grond)recht op gelijke behandeling. Uit de toelichting blijkt niet of in dit opzicht passende en specifieke maatregelen zijn getroffen.*

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de nauwkeurigheid van het SSPC-systeem en op de vraag of en in hoeverre onder meer huidskleur en geslacht van invloed zijn op de mate van herkenning. Zij adviseert daarbij tevens aan te geven op welke wijze indirect onderscheid in behandeling wordt voorkomen, dan wel objectief gerechtvaardigd kan worden.

De Afdeling merkt terecht op dat in zijn algemeenheid geldt dat het voor gezichtsherkenningstechnologie lastiger is om gezichten met een donkere huidskleur en vrouwen te identificeren. Het SSPC-systeem maakt gebruik van een algoritme dat wordt afgenomen van een gerenommeerde Europese leverancier¹. Het gehele SSPC-systeem inclusief dit algoritme wordt periodiek in opdracht van de Functionaris Gegevensbescherming van het Ministerie van Defensie gecontroleerd. Het SSPC-systeem wordt daarbij beoordeeld op de door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gestelde veiligheidsnormen en operationele bruikbaarheid. In deze beoordeling wordt overigens niet alleen het algoritme getest, maar het hele SSPC-systeem. Daarmee worden eventuele invloeden van hardware of belichtingsomstandigheden in de prestatie ook meegenomen. Daarnaast wordt bezien of de normen voor verschillende doelgroepen in gelijke mate gehaald worden. Uit het vorige onderzoek uit 2013² uitgevoerd door de Universiteit Twente, blijkt dat voor alle doelgroepen wordt voldaan aan de gestelde normen. In dit onderzoek is specifiek onderzocht of dit voor de lastiger te identificeren doelgroepen ook gold. Het onderzoek van 2013 bevatte een indicatie dat het systeem slechter presteerde bij negroïde en mongoloïde personen.³ Een hogere foutmarge bij vrouwen is niet geconstateerd. Het huidige onderzoek dat wordt uitgevoerd door TNO is nog niet afgerond. Uit het onderzoek⁴ naar de werking van SSPC van 2013 volgt echter ook dat wordt voldaan aan de door de Staatssecretaris gestelde normen ten aanzien van foutmarges bij het onterecht niet of wel opengaan van de toegangspoortjes. In het lopende onderzoek zijn er geen indicaties dat deze normen niet worden gehaald. Sinds 2013 is het gebruikte algoritme grondig vernieuwd. De verwachting is dan

¹ Vanwege veiligheidsredenen wordt het exacte systeem niet specifiek genoemd.

² Confidential No-Q evaluation project report II, Biometrics Pattern Recognition Group Chair of Services, Cyber Security and Safety Faculty of Electrical Engineering, Mathematics and Computer Science, University of Twente, dr. ir. L.J. Spreeuwens, 14 October 2013.

Het onderzoek in 2017 en 2018 richtte zich op een nieuw in te kopen algoritme, waarvan is afgezien. Het onderzoek is daarom geannuleerd.

³ Paragraaf 6.5 Confidential No-Q evaluation project report II.

⁴ No-Q evaluation project report II. Het onderzoek in 2017 en 2018 richtte zich op een nieuw in te kopen algoritme, waarvan is afgezien. Het onderzoek is daarom geannuleerd.



ook dat de resultaten van het huidige onderzoek (verwacht in het tweede kwartaal) op dit punt beter zullen zijn. Een mogelijk hogere foutmarge bij negroïde en mongoloïde personen moet ook worden bezien in het licht van de voordelen die deze technologie ook meebrengt. Er wordt volop ingezet op het verbeteren van de technologie met name ook voor deze doelgroepen. Het SSPC-systeem wordt dan ook voortdurend geëvalueerd en verbeterd om voor alle reizigers een zo optimaal mogelijk resultaat te behalen. Van belang is in dit kader ook dat het niet herkennen van een persoon door een e-gate, nooit een eindbeslissing vormt. In die gevallen zal altijd alsnog een manuele grenscontrole door een grenswachter worden uitgevoerd. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

3. Verhouding met Europese verordeningen

In de toelichting wordt meerdere malen verwezen naar het Unierecht, en meer specifiek de EES-verordening en de wijzigingsverordening Schengengrenscore, als grondslag voor regels ten aanzien van grenscontrole. Deze verordeningen treden eerst in werking nadat de Europese Commissie daartoe een datum heeft vastgesteld. Dat is nog niet gebeurd.

Met de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 kan nationaal een zelfstandige grondslag voor de verwerking van biometrische gegevens worden gecreëerd. In de toelichting wordt het voorstel echter gepresenteerd als een aanvullend nationaal kader bij een Europees kader dat wordt gevormd door voornoemde verordeningen. Daarmee is de verhouding van deze voorgestelde wetswijziging tot de EES-verordening en de wijzigingsverordening Schengengrenscore onvoldoende duidelijk.

De Afdeling adviseert de toelichting daarop aan te passen.

De inwerkingtreding van de EES-verordening en de bijbehorende wijzigingsverordening Schengengrenscore is vanwege technische redenen uitgesteld tot eind 2023. Zodra deze verordeningen in werking treden, zal de gegevensverwerkingsgrondslag als opgenomen in het wijzigingsvoorstel uitsluitend nog betrekking hebben op de doelgroep als beschreven in de concept memorie van toelichting. Tot die tijd zal het wijzigingsvoorstel van toepassing zijn op alle verwerkingen van biometrische gegevens ten behoeve van de unieke identificatie en verificatie van de identiteit bij automatische grenscontrole. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U hierbij verzoeken het voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg.*



Advies Raad van State

No. W16.22.0127/II
's-Gravenhage, 5 oktober 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2022, no. 2022001601, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de noodzakelijke grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de accuraatheid van gezichtsherkenning in het licht van het recht op gelijke behandeling. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de accuraatheid van het SSPC-systeem en op de vraag of en in hoeverre onder meer huidskleur en geslacht van invloed zijn op de mate van herkenning. Daarbij dient te worden aangegeven op welke wijze indirect onderscheid in behandeling wordt voorkomen, dan wel objectief gerechtvaardigd kan worden.

Verder maakt de Afdeling een opmerking over de verhouding van de voorgestelde wetswijziging tot de EES-verordening en de wijzigingsverordening Schengengrenscore. Zij merkt op dat de toelichting op dat punt onduidelijk is.

In verband met het voorgaande is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en aanleiding voorstel

Bij de controle van de buitengrens op Schiphol maakt de Koninklijke Marechaussee (KMar) gebruik van het Self Service Passport Control-Systeem (SSPC-systeem), waarbij de reiziger door een Border Control Access Gate (e-gate) gaat. Dit systeem verwerkt biometrische gegevens¹ om vast stellen of de aanbieder van een reisdocument ook de rechtmatige houder van dat document is.² Deze controle vindt plaats op basis van een met een camera gemaakte gelaatsscans. De scan wordt vergeleken met de foto die is opgeslagen op de chip van het reisdocument dat tegelijkertijd wordt gescand. Ook wordt met behulp van een camera een 'liveness detection' uitgevoerd. Daarmee kan bijvoorbeeld worden beoordeeld of het gelaat van een reiziger is bedekt met een masker.³

Biometrische gegevens vormen bijzondere categorieën van persoonsgegevens.⁴ Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) verboden, tenzij één van de aldaar genoemde uitzonderingsgronden van toepassing is.⁵ De in de toelichting aangevoerde uitzonderingsgrond is de noodzakelijkheid van de verwerking om redenen van zwaarwegend algemeen belang.⁶

Voor de hierboven omschreven gegevensverwerking is een wettelijke grondslag vereist. Het Europese kader wordt gevormd door de AVG en de nog niet in werking getreden EES-verordening⁷ en de wijzigingsverordening Schengengrenscore.⁸ Het voorstel voorziet met een nationaal kader in de

¹ Biometrische gegevens zijn persoonsgegevens die het resultaat zijn van een specifieke technische verwerking met betrekking tot de fysieke, fysiologische of gedragsgerelateerde kenmerken van een natuurlijke persoon op grond waarvan eenduidige identificatie van die natuurlijke persoon mogelijk is of wordt bevestigd, zoals gezichtsafbeeldingen of vingerafdrukgegevens (artikel 4 onder 14 AVG).

² Als de reiziger onder het Unierecht voor vrij verkeer valt dan betreffen het de controles genoemd in artikel 8, tweede lid, Schengengrenscore. Is de reiziger een onderdaan van een derde land dan betreffen het de uitgebreide controles genoemd in artikel 8, derde lid, Schengengrenscore.

³ Toelichting, paragraaf 2.

⁴ Artikel 4 onder 14 en artikel 9, eerste lid, AVG. Zie ook de preambule onder 51.

⁵ Artikel 9, eerste en tweede lid, AVG.

⁶ Artikel 9, aanhef en tweede lid, onderdeel g, AVG; Toelichting, paragraaf 3.1.

⁷ Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (PbEU 2017, L327).

⁸ Verordening (EU) 2017/2225 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 in verband met het gebruik van het inreis-uitreisstelsel (EES) (PbEU 2017, L327).



Vreemdelingenwet 2000 in een dergelijke wettelijke grondslag.⁹ De biometrische gegevens mogen maximaal 24 uur worden bewaard.¹⁰

2. Gelijke behandeling

- In de toelichting wordt benadrukt dat geautomatiseerde grenscontrole leidt tot een significant effectievere en efficiëntere uitvoering van de grenscontrole en -bewaking. De controle met het SSPC-systeem is sneller dan een manuele controle.¹¹ Daarnaast kan met enkel een manuele controle niet hetzelfde niveau van efficiëntie en grondig grenstoezicht worden behaald als bij gebruik van het SSPC-systeem dat als meerwaarde heeft dat sprake is van een wisselwerking tussen techniek en grenswachter. De gezichtsherkenningstechniek ondersteunt het menselijke oordeel van de grenswachter en kan een deel van de mogelijke menselijke fouten, bijvoorbeeld als gevolg van vermoeidheid, afleiding of persoonlijke achtergrond, ondervangen.¹²
- De toelichting besteedt geen aandacht aan de waarschijnlijkheid dat ook het SSPC-systeem niet feilloos is. De vraag rijst of de toepassing van deze technologie helemaal neutraal is.¹³ De accuraatheid van gezichtsherkenning algoritmes verschilt per systeem, maar in veel systemen worden de gezichten van mensen met een donkere huidskleur minder goed herkend dan die van mensen met een lichte huidskleur. Ook is doorgaans de foutenmarge bij mannen kleiner dan die bij vrouwen.¹⁴ De vraag rijst of dit nu ook geldt voor het SSPC-systeem. Indien dat zo is zullen mensen uit bepaalde groepen vaker dan anderen niet door het SSPC-systeem komen en een nadere controle moeten ondergaan. Daarmee kan sprake zijn van indirect onderscheid, bijvoorbeeld op grond van huidskleur en geslacht.
- Volgens de AVG zijn bijzondere persoonsgegevens alleen uitgezonderd van het verbod op de verwerking daarvan indien onder meer passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene¹⁵, waaronder het (grond)recht op gelijke behandeling.¹⁶ Uit de toelichting blijkt niet of in dit opzicht passende en specifieke maatregelen zijn getroffen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de accuraatheid van het SSPC-systeem en op de vraag of en in hoeverre onder meer huidskleur en geslacht van invloed zijn op de mate van herkenning. Zij adviseert daarbij tevens aan te geven op welke wijze indirect onderscheid in behandeling wordt voorkomen, dan wel objectief gerechtvaardigd kan worden.

3. Verhouding met Europese verordeningen

In de toelichting wordt meerdere malen verwezen naar het Unierecht, en meer specifiek de EES-verordening en de wijzigingsverordening Schengengrenscodex, als grondslag voor regels ten aanzien van grenscontrole.¹⁷ Deze verordeningen treden eerst in werking nadat de Europese Commissie daartoe een datum heeft vastgesteld.¹⁸ Dat is nog niet gebeurd.

Met de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 kan nationaal een zelfstandige grondslag voor de verwerking van biometrische gegevens worden gecreëerd.¹⁹ In de toelichting wordt het voorstel echter gepresenteerd als een aanvullend nationaal kader bij een Europees kader dat wordt gevormd door voornoemde verordeningen. Daarmee is de verhouding van deze voorgestelde wetswijziging tot de EES-verordening en de wijzigingsverordening Schengengrenscodex onvoldoende duidelijk.

De Afdeling adviseert de toelichting daarop aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en

⁹ Daartoe wordt het nieuwe artikel 107b aan de Vreemdelingenwet 2000 toegevoegd.

¹⁰ Artikel 107b, tweede lid.

¹¹ In de toelichting wordt gebruik gemaakt van de term 'manuele controle'. Bedoeld zal zijn: visuele controle door grenswachters.

¹² Toelichting, paragrafen 1 en 3.1.

¹³ Zie aanbeveling III van de publicatie van de Raad van State over digitalisering in wetgeving en bestuursrechtspraak, p. 14, 17 en 18. Vindplaats: www.raadvanstate.nl.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van het Amerikaanse National Institute of Standards and Technology (NIST) 2019, Face Recognition Vendor Test (FRVT) Part 3: Demographic Effects. *NISTIR 8280*. Vindplaats: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2019/NIST.IR.8280.pdf>. Zie ook J. Gerritsen, J. Hamer, L. Kool en P. Verhoef, 'Beter beschermd tegen biometrie', in: *Beleid en Maatschappij* 2020 (47) 4, p. 458.

¹⁵ Artikel 9, aanhef en tweede lid, onderdeel g, AVG.

¹⁶ Artikelen 1 Gw, 14 EVRM, 26 IVBPR en 21 EU-Handvest.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 2.

¹⁸ Artikel 66 Verordening (EU) 2017/2226 (de EES-verordening) en artikel 2 Verordening (EU) 2017/2225 (de wijzigingsverordening Schengengrenscodex), waarin is bepaald dat deze verordening van toepassing is vanaf de datum dat het EES in werking moet treden, zoals bepaald in artikel 66 Verordening (EU) 2017/2226.

¹⁹ Artikel 9, aanhef en tweede lid, onderdeel g, AVG.



adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in de Vreemdelingenwet 2000 een grondslag op te nemen voor het gebruik van biometrische gegevens bij automatische grenscontrole;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Na artikel 107a Vreemdelingenwet 2000 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 107b

1. Gelet op artikel 9, aanhef en tweede lid, onderdeel g, Algemene verordening gegevensbescherming, is het verbod om biometrische gegevens als bedoeld in artikel 4, onder 14, Algemene verordening gegevensbescherming te verwerken niet van toepassing indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op de unieke identificatie en verificatie van de identiteit ten behoeve van grenscontrole als bedoeld in artikel 8 Schengengrenscode door middel van een geautomatiseerd grenscontrole systeem, en voor zover de verwerking niet reeds is toegestaan op grond van Europese verordeningen.
2. Gegevens als bedoeld in het eerste lid worden maximaal 24 uur bewaard.
3. Bij regeling van Onze Minister kunnen voorwaarden en beperkingen worden gesteld aan de verwerking van gegevens, bedoeld in het eerste lid.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dagelijks passeren grote aantallen reizigers de buitengrens. Door middel van grenscontroles wordt terrorisme, drugsmokkel, het witwassen van crimineel geld, identiteitsfraude en mensensmokkel tegengegaan. De bewaking aan de buitengrenzen heeft daarnaast als voornaamste doel om onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en maatregelen te nemen tegen illegaal binnengekomen personen. Voor een goede grenscontrole is het noodzakelijk dat de identiteit van een reiziger secuur wordt vastgesteld. Alleen na een goede vaststelling daarvan is het immers mogelijk om een goed geïnformeerd besluit te nemen of grensoverschrijding mogelijk is of niet. Om de luchthaven goed en efficiënt te kunnen laten functioneren, wordt op Schiphol gebruik gemaakt van het Self Service Passport Control-Systeem (hierna: SSPC-systeem) waarbij de reiziger door een Border Control Access Gate (hierna: e-gate) gaat. Dit wetvoorstel regelt een grondslag om een gelaatsscans van de gebruiker van de e-gate te kunnen maken met het oog op de unieke identificatie en verificatie van de identiteit van de reiziger ten behoeve van grenscontrole. Deze gegevens mogen maximaal 24 uur worden bewaard. Door gebruikmaking van deze elektronische controles wordt niet alleen de wachttijd voor reizigers verkort, maar kan ook een hoger niveau van efficiency en grondig grenstoezicht worden behaald. Gelet op het grote aantal reizigers en het belang van een effectief en efficiënt toezicht op naleving en uitvoering van de grensbewaking is er een zwaarwegend algemeen belang om bijzondere persoonsgegevens in de vorm van biometrische gegevens te verwerken om dit mogelijk te maken.

2. Europees kader

De Schengengrenscodex (hierna: SGC) bevat onder meer regels ten aanzien van het grenstoezicht op personen die de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie overschrijden. De belangrijkste bepalingen ten aanzien van de grenscontrole zijn in artikel 8, tweede lid, SGC opgenomen waar het gaat om de controle van personen die onder het Unierecht inzake het vrij verkeer vallen en artikel 8, derde lid, SGC waar het gaat om de controle van onderdanen van derde landen.

De SGC wordt met de invoering van het Entry Exit Systeem (hierna: EES)¹ gewijzigd door verordening 2017/2225/EU² (hierna: wijzigingsverordening SGC), omdat de invoering van het EES gevolgen zal hebben voor de grenscontrole. Met de wijziging van de SGC worden bepalingen toegevoegd over onder meer de zelfbedieningsloketten, e-gates en geautomatiseerde grenscontrolesystemen.³ De wijzigingsverordening SGC geeft daarover aan dat, omdat het aantal onderdanen van derde landen dat de grenzen overschrijdt, per lidstaat en binnen de lidstaten per grensdoorlaatpost verschilt, de lidstaten dienen te kunnen beslissen of en in hoeverre zij gebruik willen maken van technologische mogelijkheden zoals zelfbedieningsloketten, e-gates en geautomatiseerde grenscontrolesystemen (overweging 8 wijzigingsverordening SGC). In de wijzigingsverordening SGC is in artikel 8ter, negende lid, opgenomen dat het artikel onverlet laat dat lidstaten het gebruik van zelfbedieningssysteem, e-gates, of beide, kunnen toelaten voor grensoverschrijdingen van Unieburgers, van burgers van een Europese Vrijhandelsassociatie van de Europese Economische Ruimte, van Zwitserse burgers en van onderdanen van derde landen van wie de grensoverschrijding niet in het EES moet worden geregistreerd.

Bij de controle van de buitengrens op Schiphol maakt de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) onder meer gebruik van het eerder genoemde SSPC-systeem. Bij de reiziger die wordt gecontroleerd met behulp van het SSPC-systeem wordt vastgesteld of de aanbieder van het reisdocument ook de rechtmatige houder van het document is en worden de controles bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder a en b, SGC⁴ uitgevoerd. Deze identificatie en verificatie vindt plaats door de opgeslagen pasfoto op de chip van het reisdocument – middels een gezichtsherkenningstechniek – te vergelijken

¹ Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (PbEU 2017, L327).

² Verordening (EU) 2017/2225 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 in verband met het gebruik van het inreis-uitreisysteem (EES) (PbEU 2017, L 327).

³ Zodra echter uit de geautomatiseerde controle volgt dat er geen positief besluit is en dat daarom de e-gate niet opent, wordt het besluit over de grenspassage overgenomen door een grenswachter (artikel 8bis Verordening (EU) 2017/2225).

⁴ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (codificatie), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2019 (PB L 135, blz. 27).



met een live foto die bij de grensdoorlaatpost wordt gegenereerd. Daarmee worden dus biometrische kenmerken vergeleken. Dat betreft een verwerking van biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van de personen. Tevens wordt met behulp van een camera een 'liveness detection' uitgevoerd. Door middel van deze detectie wordt beoordeeld of de reiziger die zich voor de camera bevindt ook daadwerkelijk een levend persoon is. Hiermee wordt voorkomen dat reizigers zich door middel van bijvoorbeeld een masker of een geprinte foto van een gezicht voordoen als iemand anders.

Voor de hierboven omschreven gegevensverwerking is een grondslag vereist. Bij de ingebruikname van het SSPC-systeem in 2012 werden de gegevens verwerkt op grond van de Wet politiegegevens. Biometrische gegevens zoals de gelaatsscans werden bovendien onder Richtlijn 95/46/EG⁵ niet aangemerkt als bijzondere persoonsgegevens. Echter, onder de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) worden deze biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van de personen wel aangemerkt als bijzondere persoonsgegevens.⁶ De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is gelet op het bepaalde in artikel 9, eerste lid, AVG in beginsel verboden, tenzij een in het tweede lid genoemde uitzonderingsgrond van toepassing is.

Voor derdelanders die voor een kort verblijf worden toegelaten geldt dat deze grondslag uit het Unierecht volgt.⁷ Het EES is namelijk een systeem dat onder meer als doel heeft om grenscontroles doeltreffender te maken door bij de inreis en de uitreis van onderdanen van derde landen die voor een kort verblijf worden toegelaten, de duur van het toegestane verblijf te berekenen en te controleren en de automatisering van grenscontroles voor onderdanen van derde landen mogelijk te maken. Het EES is erop gericht om het laten afstempelen bij inreis en uitreis van reisdocumenten van onderdanen uit derde landen die zijn toegelaten voor een kort verblijf af te schaffen, en deze regeling te vervangen door de rechtstreekse elektronische registratie van de inreis en uitreis in EES.⁸

Voor onderdanen van derde landen van wie de grensoverschrijding niet in het EES moet worden geregistreerd, geldt dat de door de wijzigingsverordening VIS⁹ gewijzigde SGC bepaalt dat de identiteit van derdelanders die over een visum voor verblijf van langere duur of een verblijfsvergunning beschikken wordt gecontroleerd door het Visa Informatie Systeem (VIS) te consulteren in overeenstemming met artikel 22g Verordening (EG) nr. 767/2008¹⁰. In de SGC wordt niet expliciet geregeld hoe deze reisdocumenten dienen te worden gecontroleerd bij de eerstelijnscontrole. Gelet op de mogelijkheid om in de eerstelijnscontrole te controleren bij een balie waar manuele controles worden uitgevoerd, zonder dat daarbij een gelaatsscans van de reiziger wordt gemaakt, wordt niet voldaan aan de eisen als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder g, AVG. Voor de in dit artikellid opgenomen uitzondering op het verbod om (onder andere) biometrische gegevens te verwerken, dient de verwerking namelijk noodzakelijk te zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

Voor grensoverschrijdingen van Unieburgers, van burgers van een Europese Vrijhandelsassociatie van de Europese Economische Ruimte en van Zwitserse burgers, bepaalt artikel 8, tweede lid, SGC dat personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen bij binnenkomst en bij uitreis worden gecontroleerd op basis van overgelegde of getoonde reisdocumenten. Ook voor deze doelgroep wordt in de SGC niet expliciet geregeld hoe deze reisdocumenten dienen te worden gecontroleerd bij de eerstelijnscontrole. Gelet op de mogelijkheid om bij de eerstelijnscontrole te controleren bij een balie waar manuele controles worden uitgevoerd, zonder dat daarbij een gelaatsscans van de reiziger wordt gemaakt, wordt ook met artikel 8, tweede lid, SGC niet voldaan aan artikel 9, tweede lid, onder g, AVG.

⁵ 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 (PbEU 1995, L 281 blz. 0031 – 0050).

⁶ Zie artikel 4, onder 14, AVG en overweging 51 uit de preambule bij de AVG, waaruit volgt dat de Europese wetgever foto's kwalificeert als biometrische gegevens als deze worden verwerkt met behulp van bepaalde technische middelen die de unieke identificatie of authenticatie van een natuurlijke persoon mogelijk maken. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 108.

⁷ Voor derdelanders is de grondslag om biometrie te verwerken expliciet opgenomen in de EES-verordening (Verordening (EU) 2017/2226).

⁸ Zie bijvoorbeeld overweging 6 Verordening (EU) 2017/2225.

⁹ Verordening (EU) 2021/1134 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, met het oog op de herziening van het Visuminformatiesysteem, (PbEU 2021, L 248).

¹⁰ Verordening (EG) nr. 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 2008, L218.



Nederland is binnen de Europese kaders voor uitvoering van de grensbewaking vrij in de keus om de grenscontrole van onderdanen van derde landen van wie de grensoverschrijding niet in het EES moet worden geregistreerd, Unieburgers, burgers van een Europese Vrijhandelsassociatie van de Europese Economische Ruimte, Zwitserse burgers door middel van technologische mogelijkheden zoals zelfbedieningsloketten, e-gates en geautomatiseerde grenscontrolesystemen te regelen. Verschillende lidstaten hebben deze optie in het nationale recht vastgelegd. Onder andere Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Finland hebben vergelijkbare e-gates en hebben de bevoegdheid in nationale wetgeving geregeld.

3. Wettelijk kader

In artikel 29 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) is met een verwijzing naar artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG, bepaald dat het verwerkingsverbod niet van toepassing is indien het gebruik van de biometrische gegevens noodzakelijk is voor authenticatie of beveiligingsdoeleinden. Deze grondslag voldoet echter niet, omdat de wetgever beoogd heeft artikel 29 slechts te laten gelden in uitzonderingssituaties. Het gaat om authenticatie en beveiligingsdoeleinden en slechts voor zover dit noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend algemeen belang van rechtmatige toegang tot bepaalde plaatsen, gebouwen, diensten, producten, informatiesystemen of werkprocessystemen. Grensdoorlating is niet één van de in artikel 29 UAVG beoogde uitzonderingssituaties, mede gelet op het feit dat dit een proces is dat wordt uitgevoerd als publieke taak door de overheid. Derhalve dient een nieuwe grondslag te worden gecreëerd.

3.1. Noodzakelijk om redenen van zwaarwegend belang

Voor zover uit verordeningen geen rechtstreekse grondslag volgt voor de verwerking van biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie en verificatie van de identiteit ten behoeve van grenscontrole als bedoeld in artikel 8 SGC door middel van een geautomatiseerd grenscontrolesysteem, kan deze verwerking op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, AVG plaatsvinden wanneer deze noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang.

Hoewel een handmatige controle aan een manuele balie volstaat om de unieke identificatie en verificatie van de identiteit uit te voeren, is het gezien de groei in reizigersaantallen¹¹ niet langer uitvoerbaar om alle reizigers handmatig af te handelen, met name op piekmomenten. Het SSPC-systeem stelt de KMar in staat capaciteit aanzienlijk efficiënter in te zetten, doordat één grenswachter direct toezicht kan houden op de controles in zes e-gates, terwijl de andere grenswachter op de monitor meekijkt op eventuele andere relevante omstandigheden rondom de grensdoorlaatposten, zoals gedrag in de rij. Daarentegen moeten zes manuele balies door evenzeveel grenswachten bemand worden. Het ruimtebeslag van zes manuele balies is eveneens groter dan één cluster van zes e-gates. Er is onvoldoende ruimte om zoveel manuele balies te plaatsen dat op piekmomenten de reizigersstroom zonder het SSPC-systeem afgehandeld kan worden. Door het gebruik van het SSPC-systeem kan de doorstroom van reizigers aanzienlijk worden verbeterd.

Het zwaarwegend algemeen belang is tevens gelegen in het feit dat een significant effectievere en efficiëntere uitvoering van de grenscontrole en -bewaking plaatsvindt bij geautomatiseerde grenscontrole, waardoor de nationale veiligheid beter wordt beschermd. Geautomatiseerde grenscontrole heeft de meerwaarde dat sprake is van een wisselwerking tussen techniek en grenswachter. Hoewel grenswachters van de KMar zo goed mogelijk worden opgeleid en naar eer en geweten hun werk doen, bestaan bij een menselijke controle van reizigers en documenten altijd factoren als vermoeidheid, afleiding en persoonlijke achtergrond. Die factoren zijn bij controle door de e-gates logischerwijs niet aanwezig, terwijl de grenswachter vanuit diens waarneming, ervaring en opleiding ook steeds toezicht houdt op de grenspassages, de e-gates indien nodig kan overrulen en bij weigeringen of hits altijd nog een manuele controle uitvoert. De grenspassage middels het SSPC-systeem combineert daardoor de voordelen van geautomatiseerde en menselijke controle, terwijl controle bij de manuele balie alleen dat laatste bevat en daardoor redelijkerwijs minder effectief is.

Daarnaast zou zonder grondslag de situatie kunnen ontstaan dat onderdanen van derde landen wel kunnen profiteren van de voordelen van een geautomatiseerd grensproces en personen die onder het vrij verkeer van de Europese Unie vallen niet. Overigens blijft het ook mogelijk dat mensen gebruik maken van de mogelijkheid om de grens te passeren langs de manuele balie indien zij daar een voorkeur voor hebben. Gelet op de ervaring tot nu toe is dit een zodanig klein percentage dat ook met de huidige en te verwachten reizigersaantallen het uitvoerbaar is om dit kleine deel van de gehele reizigerspopulatie via de manuele balie te bedienen.

¹¹ https://nl.wikipedia.org/wiki/Luchthaven_Schiphol#Passagiersaantallen_en_aantal_vliegtuigbewegingen.



Een belangrijk uitgangspunt is dat wettelijk wordt vastgelegd dat de biometrische gegevens van personen die zonder complicaties kunnen passeren slechts voor een zeer beperkte periode van maximaal 24 uur (zie de nadere toelichting in paragraaf 3.3) kunnen worden bewaard. Gelet op de beperkte inbreuk op de privacy (vrije keuze, korte bewaartermijn, doelbinding, alleen toegang door gescreende KMar-medewerkers) afgezet tegen de zwaarwegende maatschappelijke belangen bij het gebruik van SSPC, is het gebruik van biometrische gegevens proportioneel voor het te behalen doel.

3.2. Subsidiariteit

Door de inzet van SSPC wordt de grenscontrole sneller en veiliger uitgevoerd. De gegevensverwerking die plaatsvindt aan de manuele balie verschilt slechts in beperkte mate van de gegevensverwerking die plaatsvindt door middel van SSPC. Bij de manuele balie wordt geen geautomatiseerde gezichtsvergelijking toegepast en dus worden met het oog op de unieke identificatie en verificatie van de identiteit ten behoeve van grenscontrole als bedoeld in artikel 8 SGC geen biometrische persoonsgegevens verwerkt. De authenticatie van de reiziger vindt bij de manuele balie plaats door middel van een menselijke beoordeling. Het is aan de grenswachter om te beoordelen of de reiziger ook daadwerkelijk de rechtmatige houder is van het reisdocument dat hij heeft overhandigd. Hierdoor is de controle bij de manuele balie echter wel langzamer dan de controle door SSPC. Voorts kan met enkel die vorm van controle niet hetzelfde niveau van efficiency en grondig grenstoezicht worden behaald als bij SSPC, waarbij de gezichtsherkenningstechniek het menselijke oordeel van de grenswachter ondersteunt en een deel van de mogelijke menselijke fouten kan ondervangen. Mede gelet op het grote aantal reizigers en het belang van een effectief en efficiënt toezicht op naleving en uitvoering van de grensbewaking is er geen geschikt lichter middel beschikbaar om deze controles uit te voeren. Zoals hierboven is beschreven, is manuele controle slechts mogelijk in individuele gevallen en dus niet voor de totale reizigerspopulatie.

3.3. De bewaartermijn

Voor de overgrote meerderheid van de personen die gebruik maken van de e-gates zal er geen sprake zijn van een hit met een opsporingsregister (de zogeheten 'happy flow'). Met name voor deze groep is het van groot belang dat hun persoonsgegevens slechts voor een zeer beperkte periode worden opgeslagen. Deze gegevens worden binnen 24 uur onomkeerbaar verwijderd. Ook indien er wel sprake is van een hit, en er dus een match is met een opsporingsregister, mogen persoonsgegevens maximaal 24 uur worden bewaard indien een grenswachter na controle bij de manuele balie besluit dat de reiziger zijn reis alsnog mag vervolgen. De termijn van 24 uur komt voort uit de huidige bewaartermijn van het SSPC-systeem. Deze termijn is noodzakelijk om te controleren of een reiziger binnen 24 uur meer dan twee keer gebruik maakt van een e-gate. Bij de derde grenspassage zal in uitvoering van de grensbewakingstaak door de KMar worden nagegaan waarom een reiziger op één dag drie keer de(zelfde) grens wil passeren. Om te kunnen vaststellen of iemand meer dan twee keer de grens passeert zijn de paspoortgegevens en de live foto nodig om vast te kunnen stellen of het dezelfde persoon betreft. Die gegevens zullen dus 24 uur in herleidbare vorm moeten worden bewaard ten behoeve van, kort gezegd, de grensbewakingstaak. Een bewaartermijn van 24 uur na grenspassage wordt derhalve redelijk geacht.

Tevens moet het mogelijk zijn om ook na de grenspassage reizigers te kunnen identificeren zolang zij zich nog redelijkerwijs op de luchthaven kunnen bevinden. Een dergelijke identificatie kan bijvoorbeeld wenselijk worden geacht wanneer Schipholmedewerkers, KMar-medewerkers of cameratoezichthouders constateren dat een reiziger na het passeren van de grenspassage al dan niet vrijwillig zijn paspoort aan een derde overhandigt. Een termijn van 24 uur tussen grenspassage en boarding wordt daarvoor een redelijke termijn geacht.

De 24 uren bewaartermijn ten aanzien van de livefoto is voorts noodzakelijk om te kunnen handelen indien nader onderzoek nodig is om te controleren of misbruik van de e-gates wordt gemaakt. Indien bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van andermans paspoort, is het noodzakelijk om de live-foto met het paspoort te kunnen vergelijken. Zoals hierboven is beschreven, is er bij gebruik van het SSPC-systeem één grenswachter die toezicht houdt op zes e-gates en er is dus geen sprake van een één op één beoordeling van de grenswachter zoals bij de manuele balie. Bij incidenten is het dus noodzakelijk dat kan worden teruggehaald wie met het paspoort in de e-gate heeft gestaan.

Het is verder mogelijk dat de grenswachter bij een hit met een opsporingsregister de gegevens markeert als 'bewaren'. Deze gegevensverwerkingen in het kader van de bestrijding van strafbare feiten en bescherming van de openbare veiligheid tegen gevaren vallen op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel d, AVG buiten de reikwijdte van de verordening. Daarnaast is het ook mogelijk dat de gegevens na de grenspassage verwerkt worden in het kader van opsporingstaken wanneer pas na de grenspassage aanleiding wordt gevonden om over te gaan tot opsporing. In Nederland worden die typen gegevensverwerkingen gereguleerd door de Wet politiegegevens en Wet op de inlichtingen- en



veiligheidsdiensten 2017 (Wiv)¹². Deze gegevens worden dan in overeenstemming met de in deze wetten voorgeschreven bewaartermijn bewaard. De grenswachter heeft in een dergelijk geval echter wel een redelijke termijn nodig om de hit te beoordelen en de livefoto veilig te stellen. Ook hiervoor is de termijn van 24 uur nodig. Aangezien er geen automatische koppeling bestaat tussen het SSPC en het systeem waarin onder de Wpg het strafvorderlijk onderzoek moet worden uitgevoerd, dienen deze gegevens handmatig te worden overgebracht naar het juiste systeem. Het is dan in het kader van zowel opsporing als directe veiligheid op de luchthaven cruciaal om voor een redelijke termijn, waarbinnen de reiziger zich redelijkerwijs nog op de luchthaven kan bevinden, tevens een livefoto van deze persoon in bezit te hebben, gezien het mogelijk gebruik van een ander of vals document of een veranderd uiterlijk waardoor de reiziger niet meer getraceerd kan worden.

3.4. Minderjarigen

Het is mogelijk dat minderjarigen gebruik maken van het SSPC-systeem. Op dit moment is de minimale leeftijd voor dit gebruik 16 jaar. Het verwerken van biometrie van minderjarigen is door de AVG niet uitgesloten. Wel weegt de proportionaliteitstoets zwaarder. Bij geautomatiseerde grenscontrole krijgt de grenswachter een melding op het scherm wanneer een minderjarige gebruik maakt van het SSPC-systeem. De grenswachter besteedt bijzondere aandacht aan al dan niet begeleide minderjarigen.¹³ Het uitgangspunt is dat alle minderjarigen moeten worden behandeld in overeenstemming met het beginsel van het 'belang van het kind' tijdens grensprocedures. Hierbij speelt een belangrijke rol dat moet worden voorkomen dat kinderen worden ontvoerd of onrechtmatig in- of uitreizen.¹⁴ De grenswachter observeert de minderjarige reiziger en kan bij verdachte omstandigheden besluiten de minderjarige en zijn begeleiding nader te controleren. Daarbij dient ook te worden meegewogen dat kinderen vanaf 16 jaar alleen mogen reizen, de informatievoorziening over SSPC op de banners en van de floorwalkers op de luchthaven redelijkerwijs kunnen begrijpen en dat de biometrie voor geen enkel ander doeleinde dan de identificatie en verificatie van de identiteit ten behoeve van grenscontrole als bedoeld in artikel 8 SGC wordt gebruikt.

Gelet op de hierboven beschreven noodzaak voor het gebruik van geautomatiseerde grenscontrole tijdens piekdrukke, en het gegeven dat piekdrukke met name ontstaat in vakantieperioden en weekenden wanneer gezinnen en scholieren vliegen, is het noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van geautomatiseerde grenspassage. Kinderen worden immers bij grenscontroles niet van hun ouders gescheiden. Het uitsluiten van alle minderjarigen bij SSPC, zou dus betekenen dat elk gezin met kinderen langs de manuele balie moet. Tevens zullen met name in perioden van piekdrukke veel scholieren in de categorie van zestien jaar en ouder alleen reizen. Het maatschappelijk belang bij een deugdelijke grenscontrole en veilige situatie rondom de grens, en de eerdergenoemde voordelen die het SSPC-systeem daarbij biedt, maken verwerking van biometrie van kinderen vanaf 16 jaar een proportioneel middel.

II. Administratieve lasten en financiële consequenties

Door deze wetswijziging wordt een grondslag gecreëerd voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole. Hiermee zijn in directe zin geen administratieve lasten of financiële consequenties gemoeid. Echter zonder het creëren van deze grondslag kan de automatische grenscontrole niet in werking blijven en zal de KMar aanzienlijk meer grenswachters moeten inzetten voor vervangende, manuele grenscontroles. Dit terwijl de KMar reeds met een tekort aan grenswachters kampt en vanaf de tweede helft van 2022 en medio 2023 vanuit Europese regelgeving meer handelingen rondom het grenstoezicht zal moeten verrichten. Met deze grondslag wordt dan ook indirect voorkomen dat nog meer kosten moeten worden gemaakt aan het werven en opleiden van nieuwe grenswachters dan nu reeds het geval is. Voorts wordt hiermee voorkomen dat een tekort aan grenswachters leidt tot een verslechtering van de doorstroom aan reizigers, welke momenteel reeds door een personeelstekort bij Schiphol leidt tot grootschalige annulering van vluchten en daardoor aanzienlijke economische schade.

III. Consultatie

Het voorstel is bij brief van 28 oktober 2021 voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Voorts is het voorstel in internetconsultatie gebracht. In de consultatiefase zijn reacties binnengeko-

¹² Artikel 94, tweede lid, Wiv.

¹³ Artikel 20, eerste lid, onder f, en Bijlage VII, Schengengrenscodes.

¹⁴ Schengenhandboek (p. 43–45) (bij Aanbeveling C(2006) 5186 van de Commissie van 6 november 2006 vastgesteld, zijnde een 'Praktisch handboek voor grenswachters' met gemeenschappelijke richtsnoeren, beste praktijken en aanbevelingen inzake grenstoezicht (laatstelijk bijgewerkt op 8 oktober 2019)).



men van de ACVZ bij brief van 21 december 2021 en van de AP bij brief van 11 februari 2022. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft bij brief van 3 november 2021 aangegeven dat het dossier niet is geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen gevolgen voor de regeldruk heeft. Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn drie reacties ontvangen. Deze reacties gaan grotendeels niet inhoudelijk op het wetsvoorstel in. Deze reacties hebben in zoverre dan ook niet geleid tot aanpassing ervan. Voor zover deze reacties ingaan op de inhoud van de wet, betreffen deze thema's die ook in de ingekomen adviezen aan de orde zijn gesteld. Hierna wordt per thema op de adviezen ingegaan.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel creëert een grondslag voor het maken van een gelaatsscan in het geautomatiseerd grenscontrole systeem (SSPC-systeem) voor de unieke identificatie en verificatie van de identiteit ten behoeve van grenscontrole. Kort gezegd dient de gelaatsscan om te controleren of de aanbieder van het paspoort ook daadwerkelijk de persoon aan de grens is. De gelaatsscan kan uitsluitend voor dit doel worden gebruikt. Voor zover de ACVZ in haar reactie beoogt te stellen dat dit voorstel tevens dient als grondslag voor het doorzoeken van verschillende databanken, is dit onjuist. Datzelfde geldt voor gegevensverwerking in het kader van de bestrijding van strafbare feiten en bescherming van de openbare veiligheid tegen gevaren. Daarvoor biedt dit wetsvoorstel geen grondslag.

Noodzaak om redenen van algemeen belang

De grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het kader van dit voorstel is de uitzonderingsgrond als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder g, AVG: 'noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang'. Zowel de AP als de ACVZ verzoekt om een nadere onderbouwing van het zwaarwegend belang van het gebruik van geautomatiseerde grenscontrole. In reactie op het advies van de AP is in paragraaf 3.1. nader toegelicht op welke wijze het SSPC-systeem bijdraagt aan een significant effectievere en efficiëntere uitvoering van de grenscontrole en -bewaking. Voor zover de ACVZ bedoelt dat voor een-op-een authenticatie geen verwerking van de biometrie noodzakelijk is, wordt dit niet gevolgd. De gelaatsscan en 'liveness detection' moeten worden verwerkt ten behoeve van de identificatie en verificatie, zoals nader is toegelicht in paragraaf 3.2.

Voor zover de ACVZ betoogt dat gebruik gemaakt kan worden van de vingerafdruk, geldt dat ook deze informatie als een bijzonder persoonsgegeven wordt aangemerkt, waarvoor dezelfde waarborgen gelden als voor de gelaatsscan. Daarnaast is een selfservice grenspassage door middel van checks van vingerafdrukken minder efficiënt dan via gezichtsvergelijking, omdat de grenswachter nu live digitaal meekijkt met de gezichtsvergelijking in de e-gates en die ook kan overrulen wanneer iemand bijvoorbeeld ten onrechte niet wordt doorgelaten. Met vingerafdrukken kan dat niet, immers een grenswachter kan redelijkerwijs niet goed een geautomatiseerde vergelijking van vingerafdrukken met het blote oog checken. Bovendien zal de grenswachter het uit de aard der zaak eerder opmerken indien reizigers zich bij gezichtsherkenning trachten voor te doen als iemand anders. In lijn met de controles die worden uitgevoerd op basis van een grondslag in diverse verordeningen, wordt derhalve gekozen voor identificatie aan de hand van een gelaatsscan. Het is in al deze gevallen proportioneel om een gelaatsscan en 'liveness detection' uit te voeren ten behoeve van elektronische grenscontrole ter identificatie en verificatie.

Opslag

De ACVZ is niet overtuigd van de noodzaak voor het verwerken van biometrie in de e-gate en met name de opslag voor maximaal 24 uur die de toelichting noemt. In de toelichting is nader uitgelegd in welke situaties deze opslag noodzakelijk is vanwege nader onderzoek na grenspassage.

Ten aanzien van de opslaglocatie van deze gegevens geldt dat de gegevens enkel op de Luchthaven zelf worden opgeslagen en niet in een cloud of een externe locatie elders van Defensie of de leverancier en uitsluitend kunnen worden benaderd voor de unieke identificatie en verificatie van de identiteit ten behoeve van grenscontrole als bedoeld in artikel 8 SGC.

Minderjarigen

Tot slot is door de ACVZ ingebracht dat in de toelichting geen aandacht is geschonken aan de bijzondere positie van minderjarigen. In de toelichting is een extra paragraaf (3.4) opgenomen die de positie van de minderjarigen bij automatische grenspassage verduidelijkt en de noodzaak en proportionaliteit van het voorstel voor deze specifieke groep beschouwt.



II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Door dit artikel wordt het mogelijk om biometrische gegevens te verwerken wanneer reizigers gebruik maken van de e-gate. Deze verwerking dient noodzakelijk te zijn met het oog op de unieke identificatie en verificatie van de identiteit ten behoeve van grenscontrole als bedoeld in artikel 8 SGC. De biometrische gegevens worden maximaal 24 uur bewaard ten behoeve van de grenscontrole. De Minister kan voorwaarden en beperkingen stellen aan de gegevensverwerking.

Artikel II

Spoedige inwerkingtreding van dit voorstel is van groot belang, aangezien het gebruik van e-gates noodzakelijk is voor het goed en efficiënt functioneren van de grenscontrole op de luchthaven. Daarom wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,