

Vergaderjaar 2020–2021

35 604

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de tijdelijke verlenging van de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 16 november 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de tijdelijke verlenging van de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden vinden het van groot belang dat binnen de asielketen eenvoudig en onomstotelijk de identiteit van de betreffende vreemdeling kan worden vastgesteld, dat alle ketenpartners binnen de asielketen dit ten alle tijde kunnen opzoeken in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en dat met deze wijziging voorlopig wordt voorkomen dat al deze gegevens worden vernietigd. Het tegengaan van identiteits- en documentfraude achten deze leden eveneens van zeer groot belang, ook in belang van de vreemdeling zelf. Zij hebben nog enkele vragen hieromtrent.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het beoogde doel van dit wetsvoorstel. Daarom hebben zij slechts één vraag aan de regering hierover.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden hebben enkele vragen met betrekking tot de onderbouwing van de effectiviteit, het nut en de noodzaak van de nationale bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel te komen tot een wijziging van de Vreemdelingenwet om de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken tijdelijk te verlengen. Zij achten het in het kader van onder andere de veiligheid noodzakelijk te registreren welke vreemdelingen zich in Nederland bevinden. Deze leden hebben nog enkele vragen over deze wetswijziging.

2. Hoofdlijnen

De leden van de SGP-fractie constateren dat de doelstelling van de Wet biometrie vreemdelingenketen (Wbvk) is het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Dit wordt bereikt door onder meer het verhogen van de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en -registratie en het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Om dit te verwezenlijken is in de Wbvk geregeld dat van een vreemdeling tien vingerafdrukken en een gezichtsopname kan worden afgenomen. De leden van de SGP-fractie constateren dat het hier voornamelijk om registratie van vreemdelingen in Nederland gaat. Kan de regering aangeven of met deze registratie ook informatie uit internationale databanken gedeeld wordt?

De leden van de SGP-fractie lezen dat biometrische gegevens centraal opgeslagen worden in de BVV en dat deze gegevens gekoppeld worden aan één identiteit via het Vreemdelingsnummer (V-nummer). Kan de regering aangeven of deze registratie ook inzicht geeft in de achtergrond van de persoon? Is sprake van onderscheid tussen achtergrondinformatie uit EU-gebied en buiten-EU-gebied?

2.1 De uitkomsten van de evaluatie

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd hoe vaak, sinds de implementatie van de bevoegdheid biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken, het is voorgekomen dat uit onderzoek van bijvoorbeeld ambtenaren van de politie in de BVV is gebleken, dat een vreemdeling al in de BVV voorkwam en ongewenst bleek te zijn verklaard of reeds een inreisverbod opgelegd heeft gekregen of andere onregelmatigheden en fraudegevallen zijn ontdekt. Ook zijn deze leden benieuwd in hoeveel gevallen ook de nationaliteit, door het afnemen van biometrische gegevens van vreemdelingen sinds de implementatie, is vastgesteld. De aan het woord zijnde leden vragen ook welke nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan het detecteren van fraude. Staat de AVG momenteel in de weg bij efficiënte gegevensdeling? Als dit het geval is, wat kan hieraan worden gedaan? Daarnaast vragen de voorgenoemde leden op welke manier de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de vreemdeling wordt gekwalificeerd en meegewogen in de hernieuwde evaluatie die na drie jaar, na inwerkingtreding van de onderhavige wet, uit zal komen?

De leden van de GroenLinks-fractie verbazen zich over de blijkbaar onmogelijkheid om de evaluatie van de wet en dus de huidige beslissing om de wet wel of niet te verlengen te baseren op kwantitatieve data en kwantificeerbare doelstellingen. Kan de regering een reflectie geven waarom er vóór de invoering van de oorspronkelijke wet geen nulmeting is uitgevoerd en waarom de doelstellingen van de wet niet SMART geformuleerd zijn? Waarom zijn na de tussenevaluatie van 2017 geen radicale stappen genomen om dit zoveel mogelijk recht te zetten? Hoe rechtvaardigt de regering dat de Kamer nu zonder uitsluitel over het nut en de noodzaak van de wet moet beslissen over de verlenging van de bevoegdheid voor nog eens vijf jaar?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de belofte van de regering dat een uniforme, ketenbrede registratie van onregelmatigheden ingevoerd zal worden, uiterlijk op het moment van inwerkingtreding van deze wet. Wordt hierin zorg gedragen dat er een eenduidige, geoperationaliseerde definitie van identiteitsfraude en onregelmatigheden en een uniforme wijze van registreren van onregelmatigheden wordt gehanteerd, zoals in de evaluatie van 2017 is aanbevolen? Deze ketenbrede registratie zal nog steeds geen volledig uitsluitel kunnen geven over de noodzaak en doeltreffendheid van de wet, omdat de data niet vergeleken kunnen worden met eerdere metingen. Ook als er meetbare verbeteringen worden vastgesteld, kan niet worden gezegd of deze toe te schrijven zijn aan de verlenging van de Wbvk. Heeft de regering nog aanvullende manieren overwogen om de nodige kwantitatieve data te verzamelen of de effectiviteit, het nut en de noodzaak van de bevoegdheid verder te onderbouwen? Zo ja, welke?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat in de vervolgevaluatie uit 2019 wordt aanbevolen dat niet de gebruikers van de biometrie – te weten de ketenpartners – de partij moeten zijn die de kwaliteit van de biometrische gegevens beoordeelt, maar dat benchmarks moeten worden opgesteld door technische experts, waarna technische richtlijnen moeten worden opgesteld om ervoor te zorgen dat sturing op de kwaliteit van afname-processen ook afgedwongen kan worden bij de ketenpartners. Onderschrijft de regering dit advies en zal dit, indien het huidige wetsvoorstel aangenomen wordt, geïmplementeerd worden? In de evaluatie uit 2017 wordt aangegeven dat de wet zich baseert op meerdere veronderstellingen die niet hard gemaakt werden, waaronder (1) dat er een aanzienlijke hoeveelheid onregelmatigheden ten aanzien van identiteit plaatsvond in de vreemdelingenketen, en dat er dus een probleem was dat opgelost moest worden, en (2) dat de Wbvk zou moeten leiden tot een beter beeld van deze onregelmatigheden. Uit beide evaluaties blijkt dat deze veronderstellingen, met name de tweede, enkel onderbouwd kunnen worden door de ervaringen van de ketenpartners. De genoemde kwalitatieve data kan, naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie, niet als afdoende worden beschouwd om de noodzaak en doeltreffendheid van de wet te bewijzen. Hoe weegt de regering deze gebrekkige onderbouwing van de noodzaak en het nut van het wetsvoorstel tegenover de nadelen, zoals het stellen van lagere privacy-standaarden voor vreemdelingen en het daaruit volgende onderscheid, de vergrote kans op etnische profilering en de stigmatiserende werking van het wetsvoorstel?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering schrijft dat het afnemen van biometrische gegevens een voordeel voor de vreemdeling zelf biedt omdat de identiteit niet gestolen kan worden. Deze leden begrijpen dit, maar vragen hoe zwaar dit voordeel opweegt tegen het weggeven van persoonlijke gegevens. Kan de regering beschrijven of er ook vreemdelingen zijn die weigeren biometrische gegevens af te geven?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Wbvk het mogelijk maakt de identiteit van een vreemdeling eenduidig vast te stellen en daarna ook eenvoudig en betrouwbaar te verifiëren. Kan de regering aangeven hoe uit de praktijk blijkt dat dit betrouwbaar is? Kan de regering aangeven of uit de praktijk blijkt dat deze verificatie achteraf onjuist blijkt te zijn? Kan de regering aangeven of zij mogelijkheden ziet dit te verbeteren?

De leden van de SGP-fractie lezen dat op basis van biometrie het mogelijk is om na identificatie, registratie in de BVV en koppeling aan het V-nummer, de identiteit van de vreemdeling eenduidig en op elk gewenst moment kan worden geverifieerd. Dit in tegenstelling tot de situatie dat de identiteit op basis van ID-documenten wordt vastgesteld. Kan de regering aangeven of deze verificatie ook werkt indien het land van herkomst geen gebruik maakt van biometrie? Zo nee, kan de regering aangeven hoe zij de identiteit van een vreemdeling dan vast wil stellen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat ID-documenten en verklaringen van mensen de waarheid kunnen verhullen, biometrische gegevens doen dat niet. Kan de regering aangeven hoe zij omgaat indien in de praktijk zich een geval voordoet waarbij een persoon een andere identiteit opgeeft dan biometrie uitwijst. Kan de regering aangeven of verder onderzoek naar de opgegeven identiteit gedaan wordt of dat biometrie altijd leidend is?

2.2 Verlenging van de nationale bevoegdheid met vijf jaar

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat een empirische motivering op basis van kwantitatieve gegevens over effectiviteit, nut en noodzaak van de nationale bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken, niet kan worden gemist bij het nemen van een beslissing over het al dan niet definitief voortzetten van de Wbvk. Deze leden vragen op welke manier de mogelijke inbeuk op de persoonlijke levenssfeer van de vreemdeling wordt gekwalificeerd en meegewogen in de hernieuwde evaluatie, drie jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wet? Dit in het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (arrest in de zaak C-70/18) dat het afnemen van deze biometrische gegevens niet alleen een betrouwbare identificatie van de betrokkene mogelijk maakt, maar ook geen intiem karakter heeft en geen fysieke of psychische ongemakken veroorzaakt voor de betrokkene.

Alhoewel de leden van de D66-fractie in het algemeen begrip hebben voor het doel van het wetsvoorstel, zijn zij kritisch op het feit dat de regering het wetsvoorstel in eerste instantie voor onbepaalde duur wilde verlengen, zonder dat de effectiviteit, nut en noodzaak van het afnemen en verwerken van biometrische gegevens van vreemdelingen duidelijk was aangetoond. Deze leden lezen daarom naar tevredenheid dat de regering, na adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het wetsvoorstel heeft aangepast. Het wetsvoorstel ziet nu op een tijdelijke verlenging voor de duur van vijf jaar, waarbij na drie jaar een evaluatie wordt gepresenteerd over de effectiviteit, nut en noodzaak van het afnemen en verwerken van biometrische gegevens van vreemdelingen. Deze leden vragen of de regering duidelijk kan concretiseren welke stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat er over drie jaar daadwerkelijk kwantitatieve, objectieve en betrouwbare gegevens beschikbaar zijn om een conclusie te kunnen trekken over de effectiviteit, nut en noodzaak van voorliggend wetsvoorstel. Voorts vragen deze leden de regering toe te lichten hoe zij voor ogen heeft enerzijds voldoende kwantitatieve data te verzamelen om een goede evaluatie te kunnen uitvoeren, en anderzijds wilt voorkomen

dat de registratie voor bijvoorbeeld de nationale politie of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onevenredig zware administratieve lasten met zich mee brengt. Op welke manier gaat de regering hierin een balans zoeken?

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom wordt geconcludeerd dat nut en noodzaak is aangetoond omdat «het gebruik van biometrische gegevens integraal onderdeel [is] van alle processen in de vreemdelingenketen». Is de regering de mening dat het gebruik op zich van bepaalde gegevens niet per definitie betekent dat de wet ook nut en noodzaak aantoont?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering toegeeft dat er nog niet genoeg kwantitatief bewijs is dat het opnemen van biometrische gegevens de eerder gestelde problemen oplost. De verlenging van vijf jaar moet dit bewijs leveren, maar de regering blijft onduidelijk over de nieuwe meetwijze die ervoor moet zorgen dat er bewijs komt voor het kwantitatieve nut van de wet. Deze leden vragen of de regering dit gebrek in het wetsvoorstel ook ziet? Zij vragen de regering op wat voor termijn zij wel met duidelijkheid over deze meetwijze kan komen? De voorgenoemde leden hechten eraan dat deze beschrijving van de meetwijze voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gezonden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de periode van verlenging van de nationale bevoegdheid van vijf jaar, die het onderhavige wetsvoorstel bewerkstelligt, zal worden gebruikt om alsnog een duidelijk kwantitatief beeld te verkrijgen van de te bestrijden problematiek op het gebied van onregelmatigheden met betrekking tot identiteit en de mate waarin de Wbvk hierin ondersteuning kan bieden. De regering zal daartoe in de processen in de vreemdelingenketen een registratiefaciliteit invoeren voor onregelmatigheden en fraudegevallen. Kan de regering aangeven wat in de praktijk onder deze onregelmatigheden en fraudegevallen wordt verstaan? Kan de regering aangeven of er onregelmatigheden in het verleden zijn geweest die inmiddels zijn verholpen?

2.3 Ontwikkelingen in Europa in relatie tot de noodzaak van de Wbvk

De leden van de CDA-fractie voorzien dat in de toekomst EU-systemen en daaronder liggende EU-verordeningen de Wbvk (deels) overbodig maken. Deze leden vragen de regering duidelijk te maken wat zal gebeuren met alle biometrische gegevens die onder de Wbvk opgeslagen zijn? Worden die geëxporteerd richting een eventueel EU-systeem dat hetzelfde doel beoogd, zullen deze gegevens vernietigd worden, waardoor het nieuwe EU-systeem opnieuw moet beginnen of zullen de biometrische gegevens die onder de Wbvk opgeslagen zijn doorlopend getoetst worden aan eventuele EU-systemen? De leden van de CDA-fractie zouden het betreuren als de biometrische gegevens die onder de Wbvk opgeslagen zijn, vernietigd zouden moeten worden en daarom vragen zij de regering hieromtrent opheldering.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering van mening is dat als blijkt dat wanneer de nieuwe EU-verordeningen, die op dit moment gereed worden gemaakt voor inwerkingtreding de functie die het voorliggende wetsvoorstel nu vervult volledig vervangen, het voorliggende wetsvoorstel dan kan vervallen? Kan de regering haar antwoord toelichten? Kan de regering daarbij helder en inzichtelijk maken welke bestaande bevoegdheden er zijn op basis van EU-regelgeving, welke mogelijke bevoegdheden op basis van nieuwe EU-regelgeving worden toegevoegd en op welke onderdelen de Wbvk in toevoegingen voorziet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat een deel van de EU-informatiesystemen in het geheel nog niet operationeel is en een ander deel niet in aangepaste en uitgebreide vorm. Kan de regering aangeven of dit problematisch is voor de werking van de Wbvk in Europees/internationaal verband wat betreft de uitwisseling van gegevens? Kan de regering aangeven wanneer verwacht wordt dat deze systemen wel operationeel zijn?

2.5 Privacy Impact Assessment

De leden van de SGP-fractie lezen dat de wet voldoende waarborgen biedt voor de bescherming van de privacy van de betrokken vreemdelingen. Kan de regering aangeven of het voor vreemdelingen mogelijk is geen biometrische gegevens af te staan? Wat gebeurt er met deze personen als zij weigeren medewerking te verlenen?

3. Consultatie

3.1 Advies Nationale Politie

De leden van de SGP-fractie constateren dat voordat de Wbvk van toepassing was, geen biometrie werd afgenomen van familie die nareist. Met alle gevolgen van dien op het gebied van de nationale veiligheid. Mogelijke terroristen kunnen onder de radar blijven door eerst een familielid vooruit te sturen die geen link heeft met terroristische activiteiten. Kan de regering aangeven of met de invoering en de verlenging van de Wbvk dit niet meer mogelijk is? Kan de regering aangeven of er gevallen bekend zijn dat een persoon is nagereisd, geen biometrische gegevens heeft afgestaan en later voor gevaar voor nationale veiligheid heeft gezorgd? Kan de regering aangeven of er personen/vreemdelingen langdurig in Nederland verblijven waarvan geen biometrische gegevens bekend zijn? Zo ja, kan de regering aangeven of het mogelijk is dit met terugwerkende kracht te registreren?

3.2 Advies ACVZ

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de toelichting van dit wetsvoorstel dat de regering zich uitvoerig beroept op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zaak C 70/18, waarin het Hof oordeelt dat het afnemen en bewaren van biometrische gegevens een toegestane inperking is van de rechten van de betreffende vreemdelingen in navolging van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het Hof overweegt dat het verzamelen van de biometrische gegevens in beginsel identiteitsfraude tegen kan gaan, dat het tegengaan daarvan een legitiem doel is en dat, gezien de grenzen aan de type gegevens die worden verzameld, de inperking niet disproportioneel groot is. Om een inperking van artikel 8 EVRM volledig te rechtvaardigen is het echter essentieel dat aangetoond wordt dat de genomen inperking ook daadwerkelijk dat legitieme doel dient. Zoals de overwegingen in bovenstaande vragen en het advies van de ACVZ en de NOvA aangeven is dit onvoldoende duidelijk. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering een reflectie te geven over de overwegingen die worden aangedragen in het advies van de NOvA.

3.3 Advies NOvA

De leden van de SP-fractie willen graag reageren op de volgende uitleg van de regering naar aanleiding van de inbreng van de NOvA: «Hoewel de NOvA moet worden toegegeven dat een duidelijk kwantitatief beeld van het effect van de Wbvk nog ontbreekt, kan het standpunt dat niet is

gebleken dat de Wbvk een legitiem doel dient niet worden gevolgd. Dat zou afbreuk doen aan het unanieme gevoelen in de migratieketen dat de wet van groot belang is voor alle relevante processen en onvoldoende recht doen aan de in paragraaf 2.1 geschetste ervaringen van ketenpartners.» Deze leden vinden deze uitleg tekortschieten. De NOvA stelt vragen bij het kwantitatieve bewijs voor de Wbvk. Kan de regering dieper ingaan op de redenering van de NOvA? Is zij het eens dat een gebrek aan kwantitatief bewijs betekent dat er geen aantoonbaar nut is voor het wetsvoorstel?

Overig

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat in het nader schriftelijk overleg met de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer de regering aangeeft dat er geen duidelijke wettelijke basis is voor het verwerken van biometrisch gegevens voor de inhuys-registratie van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA).

De regering zegt met de betrokken ketenpartners te bezien hoe op zo kort mogelijke termijn de inhuys-registratie en de meldplicht vorm kunnen krijgen in de periode tot er een expliciete wettelijke basis is gecreëerd voor het verwerken van biometrische gegevens door het COA en hiervoor een apart wetstraject op te starten. Zijn hier al vorderingen in gemaakt? Wanneer kunnen deze leden dit wetsvoorstel verwachten?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels