

Vergaderjaar 2012–2013

33 192

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 juni 2013

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad over het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000) in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling.

Algemeen

Hieronder worden de gestelde vragen beantwoord en wordt gereageerd op de gemaakte opmerkingen, alsmede ingegaan op de door de verschillende leden aangegeven zorgen. De zorgen betreffen de voorgestelde uitbreiding van het aantal digitaal vast te leggen biometrische kenmerken (gezichtsopname en vingerafdrukken) en de beschikbaarstelling daarvan aan andere instanties, zowel in als buiten de vreemdelingenketen. Met name ook zijn vragen gesteld over nut, noodzaak, proportionaliteit van de voorgestelde maatregel en de verhouding daarvan met het Europees recht.

In het hierna volgende is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden van het voorlopig verslag, maar waar dat de leesbaarheid ten goede komt, is daarvan afgeweken.

De leden van de D66-fractie die met zowel belangstelling als met zorg kennis hebben genomen van het wetsvoorstel hebben te kennen gegeven nog niet overtuigd te zijn van de wenselijkheid en noodzaak van de mate van inbreuk op het privacy-recht van vreemdelingen, die besloten ligt in het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voorziet immers volgens deze leden in een vergaand gebruik en opslag van een uitgebreide set van biometrische kenmerken van vreemdelingen. Daarnaast zien zij bezwaren in de brede werking van de wet voor zover deze ziet op de afname en bewaring van biometrische kenmerken van alle in Nederland verblijvende vreemdelingen, met uitzondering van gemeenschapsonderdanen, de duur van de opslag en de betrouwbaarheid van de verificatiemethoden.

De voorgestelde afname en het gebruik van biometrische kenmerken van vreemdelingen is niet slechts een Nederlands verschijnsel. De uitbreiding van de set van biometrische gegevens, voorzien in het onderhavige wetsvoorstel, is dat evenmin. In Europees verband bestaat immers al de verplichting tot het laten maken van een gezichtsopname en het laten afnemen van twee dan wel tien vingerafdrukken van onderdanen van derde landen die geen familielid zijn van een burger van de Europese Unie, noch daarmee gelijk zijn gesteld. De afname en verwerking van tien vingerafdrukken van onderdanen van derde landen die asielzoeker zijn is al verplicht op grond van de EUODAC-verordening. Voor migranten uit derde landen geldt het verplichte maken van een gezichtsopname en afnemen en verwerken tien vingerafdrukken op grond van de Visumcode en de VIS-verordening (visa kort verblijf). Het maken van een gezichtsopname en de afname van twee vingerafdrukken en de opname daarvan op verblijfsdocumenten is verplicht op grond van de Verordening (EG) nr. 1030/2002, betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, zoals gewijzigd bij Verordening 380/2008. Bij de totstandkoming van deze verordeningen is telkens een afweging gemaakt van het privacy-recht van de vreemdelingen die tot de betreffende doelgroepen behoren en de belangen van (de lidstaten van) de Unie die gediend zijn met de inbreuken die deze verordeningen daarop maken. De onderhavige maatregel heeft tot doel het nuttig effect van bedoelde verordeningen te vergroten door het Europese systeem nationaal sluitend te maken. De Europese verordeningen werken al direct door in de rechtsordes van de onderscheidene lidstaten en daarom ook in de Nederlandse rechtsorde. Door middel van het voorliggende voorstel wordt hetzelfde gebruik gemaakt van dezelfde instrumenten voor de vaststelling en verificatie van de identiteit van de vreemdeling, weliswaar voor andere, maar vergelijkbare groepen onderdanen van derde landen en in vergelijkbare gevallen. Ook in het kader van de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is een afweging gemaakt van het privacy-recht van de vreemdelingen die tot de doelgroepen daarvan behoren en het belang van de Nederlandse staat dat is gediend met de inbreuk die de onderhavige maatregel daarop maakt. De onderhavige maatregel is aanvullend van aard doordat die is beperkt tot de gevallen waarin bedoelde Europese verordeningen niet van toepassing zijn. Dat is neergelegd in het voorgestelde artikel 106a, eerste en tweede lid. Het sluitend maken van het systeem brengt ook met zich dat de maatregel zich uitstrekt tot alle in Nederland verblijvende onderdanen van derde landen, derhalve ook tot onderdanen van derde landen die al langere tijd rechtmatig in ons land verblijven. Dat laatste om gevallen van identiteitsfraude en identiteitsdiefstal tegen te gaan bij gebruik van de identiteit van vreemdelingen die al langer rechtmatig in ons land verblijven. Vreemdelingen die daarop geen recht hebben kunnen immers met behulp van identiteitsdocumenten van andere vreemdelingen mogelijk een beroep doen op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen, in gevallen waarin zij lijken op de rechtmatig in ons land verblijvende vreemdeling van wie het verblijfsdocument is verkregen of gestolen, dan wel van wie het verblijfsdocument is nagemaakt. De verificatie van de identiteit met behulp van biometrische kenmerken van een look-a-like of in het geval van een nagemaakt document kan daarbij sneller tot ontdekking van de identiteits- en documentfraude leiden. Tevens kan daarbij in voorkomend geval de ware identiteit van de vreemdeling die identiteitsfraude pleegt worden vastgesteld door middel van de afname en vergelijking van tien vingerafdrukken met de vreemdelingenadministratie, in het geval dat de betrokkene daarin al voorkomt, na bijvoorbeeld eerder te zijn afgewezen. Voor de duur van de opslag van de biometrische gegevens is aansluiting gezocht bij de termijn van tien jaren in de EUODAC-verordening. Met de afname van tien vingerafdrukken in plaats van slechts twee wordt beoogd de betrouwbaarheid van de

verificatie bij het zoeken in de vreemdelingenadministratie zodanig te vergroten dat het risico op eventuele onterechte treffers zo klein mogelijk blijft. Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken ziet de onderhavige maatregel niet op alle vreemdelingen. Burgers van de Europese Unie en hun familieleden, alsmede ook vreemdelingen die daarmee gelijk zijn gesteld, zijn uitgezonderd in het voorgestelde artikel 106a, vierde lid, onder a, doordat is bepaald dat het eerste lid van dat artikel niet van toepassing is op gemeenschapsonderdanen. In onderdeel b van het vierde lid is de mogelijkheid neergelegd om bij algemene maatregel van bestuur andere categorieën vreemdelingen aan te wijzen waarop het eerste lid niet van toepassing is.

Met het vorenstaande is mede gereageerd op in eerste instantie al gemaakte opmerkingen en zorgen van de leden van de GroenLinks-fractie. Zoals gezegd, strekt de voorgestelde maatregel zich niet uit tot alle in ons land verblijvende vreemdelingen, maar wel tot alle reeds langer in ons land rechtmatig verblijvende vreemdelingen, niet zijnde burgers van de Europese Unie en hun familieleden noch ook daarmee gelijk gestelde vreemdelingen (derhalve niet zijnde gemeenschapsonderdanen), terwijl bij algemene maatregel van bestuur andere categorieën vreemdelingen kunnen worden aangewezen voor welke de verplichting tot afname van biometrische gegevens niet geldt. De verwerking van de biometrische gegevens voor andere doeleinden dan waarvoor die zijn verzameld is op grond van het wetsvoorstel, zoals gewijzigd door middel van de nota van wijziging, met name voor strafrechtelijke doeleinden geclausuleerd. Daarbij geldt dat de gezichtsopnames en vingerafdrukken slechts mogen worden beschikbaar gesteld met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en na schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie: a. indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de verdachte een vreemdeling is, of b. in het belang van het onderzoek en het opsporingsonderzoek op een dood spoor is beland, dan wel snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf. Daarmee wordt de uitsluiting van discriminatoire effecten naar de mening van de regering afdoende gewaarborgd. Op vorenbedoelde onderwerpen wordt in het hierna volgende nog nader ingegaan. Zo zal in het hierna volgende met name ook worden uiteengezet hoe deze nationale maatregel zich verdraagt met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat een grondrecht is dat is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 17 van het IVBPR, artikel 8 van het EVRM, en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

1. Inleiding

Hoofdlijnen: biometrie in de vreemdelingenketen

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering kan bevestigen dat het aantal gevallen van fraude met de identiteit van vreemdelingen relatief gering is. De regering kan bevestigen dat het aantal beslissingen op grond van geconstateerde dan wel vermoede fraude op basis van de thans bestaande mogelijkheden relatief gering is. Geenszins wordt uitgesloten dat de omvang van de identiteitsfraude aanmerkelijk groter zou kunnen zijn. Ook de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken sluit dat niet uit, reeds gelet op de titel van het in 2010 verschenen advies «Het topje van de ijsberg?».

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een groter deel van de ijsberg zichtbaar te maken. In een groter aantal gevallen dan tot nu toe zal identiteitsfraude worden voorkomen, herkend of bestreden, in aanvulling op de bestrijding van documentfraude.

Het wetsvoorstel dient als basis voor de versterking van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van vreemdelingen. Voor vreemdelingen ontbreekt een betrouwbare bronregistratie van identiteitsgegevens. Ook zijn naamsgegevens van vreemdelingen onvoldoende stabiel en daarmee kwetsbaar voor foutief gebruik en misbruik. De noodzaak om unieke kenmerken zoals vingerafdrukken in de vreemdelingenadministratie vast te leggen is daardoor groot. Dat is anders dan bij Nederlanders. Door het opslaan van biometrische gegevens van de vreemdeling bij het eerste contact met de vreemdelingenketen ontstaat er een uniek brongegeven voor de identiteitsvaststelling.

Het gebruik van vingerafdrukken verhoogt de betrouwbaarheid van de identiteit van de vreemdeling en daarmee dus ook de vreemdelingenrechtelijke procedures. Hierdoor wordt fraude met documenten en identiteiten, en vervolgfraude zoals bijvoorbeeld het oneigenlijk gebruik van voorzieningen, beter bestreden. Tevens wordt de dienstverlening aan de vreemdeling verhoogd doordat procedures sneller kunnen verlopen en wordt de vreemdeling beter beschermd tegen identiteitsdiefstal.

Uit het advies «Het topje van de ijsberg?» blijkt onder meer dat de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland te maken hebben met identiteits- en documentfraude in de visum- en in de mvv-procedure. Medewerkers op de diplomatieke posten constateren de fraude bij de controle van de identiteit en van de documenten die de vreemdeling in deze procedures moet overleggen.

Buitenlandse Zaken registreert het aantal afwijzingen van aanvragen voor visa kort verblijf op grond van valse of vervalste documenten. In 2008 waren dat er volgens dat advies 1.364 op een totaal van 405.372 (0,34%).

Over fraude bij verblijfsaanvragen meldt het advies dat bij de IND jaarlijks tussen de 10.000 en 20.000 asielaanvragen worden ingediend waarvan er jaarlijks tussen de twintig en dertig worden afgewezen, omdat de asielzoeker eerder onder een andere naam een verblijfsaanvraag heeft ingediend (gemiddeld: 25 van 15.000 = 0,17%).

Daarnaast worden ieder jaar tussen de 200 en 300 aanvragen afgewezen omdat de asielzoeker valse of vervalste reis- of identiteitspapieren of andere niet-authentieke bescheiden heeft overgelegd en, bij ondervraging daarover, opzettelijk de echtheid daarvan volhoudt (gemiddeld: 250 van 15.000 = 1,67%).

Enkele asielaanvragen worden jaarlijks afgewezen omdat de aanvrager (authentieke) reis- of identiteitspapieren of andere bescheiden heeft overgelegd die niet op hem of haar betrekking hebben (gemiddeld: 5 van 15.000 = 0,03%).

Uit recente gegevens uit Zweden blijkt dat sinds medio 2012 al ongeveer 2000 keer is geconstateerd dat aanvragers voor asiel op reguliere wijze, door middel van een visum voor kort verblijf, de EU zijn binnengekomen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering kan aangeven in hoeveel van deze gevallen met behulp van het voorgestelde gebruik van meer volledige biometrische kenmerken in een vroeger stadium hadden kunnen worden opgespoord, luidt het antwoord dat daarover geen cijfermatige gegevens beschikbaar zijn. Wel kan daarover worden gemeld dat bij twijfel over de identiteit van een vreemdeling door middel van het zoeken met diens vingerafdrukken tegen de database een eerder opgegeven identiteit kan worden achterhaald. Verder kan bij

verificatie identiteitsfraude sneller worden vastgesteld door de vingerafdrukken te vergelijken met de brongegevens. Dit betekent dat geen identiteitsonderzoek hoeft te worden gestart dat veelal veel tijd in beslag neemt. Het gebruik van vingerafdrukken zal op dezelfde manier de vreemdeling beter beschermen tegen identiteitsdiefstal.

Door het gebruik van biometrische gegevens wordt voorkomen dat in het geval van ontbreken van documenten slechts afgegaan moet worden op de verklaringen van de vreemdeling en ook dat de vreemdeling zich een volgende keer als iemand anders kan voordoen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of het voorstel uitbreiding impliceert van de registratie en verwerking van gegevens van asielzoekers naar alle vreemdelingen. Dat is niet het geval. Op grond van het wetsvoorstel kan de gezichtsopname worden gemaakt en kunnen de vingerafdrukken slechts worden afgenomen en verwerkt in aanvulling op de Europese verordeningen met betrekking tot biometrische gegevens. Dat zijn de EUODAC-verordening, de VIS-verordening, de Visumcode, en de Verordening betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. Bedoelde verordeningen zien op onderdanen van derde landen die geen familielid zijn van een burger van de Europese Unie, meer in het bijzonder asielzoekers en migranten die visumplichtig zijn voor kort verblijf. Op basis van de verordening in het kader van de verblijfsdocumenten is Nederland verplicht om twee vingerafdrukken en een foto in een opslagmedium op verblijfsdocumenten te plaatsen. In het wetsvoorstel zijn gemeenschaps-onderdanen uitgezonderd. Dat zijn burgers van de Europese Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, en daarmee gelijk gestelde vreemdelingen. Daarmee gelijk gesteld zijn onderdanen van staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en van de Zwitserse Bondsstaat, en hun familieleden, eveneens ongeacht hun nationaliteit.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur andere categorieën vreemdelingen uit te zonderen.

EUODAC is een informatiesysteem om de digitale vingerafdrukken van asielzoekers en illegale immigranten te vergelijken, waardoor kan worden vastgesteld welke lidstaat de asielaanvraag moet onderzoeken.

Ten behoeve van EUODAC worden van de volgende drie categorieën personen persoonsgegevens ingewonnen: asielzoekers ouder dan 14 jaar, vreemdelingen die worden aangehouden bij illegale overschrijding van een buitengrens en vreemdelingen die in illegaal op het grondgebied van een lidstaat vertoeven.

Het VIS heeft, kort gezegd, ten doel het verbeteren van de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, door de uitwisseling van gegevens betreffende aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen tussen de lidstaten te vergemakkelijken, de visumaanvraag-procedures te vergemakkelijken, «visumshopping» te voorkomen en fraudebestrijding en controles aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken.

Van elke visumaanvrager die kort verblijf aanvraagt wordt een gezichtsopname gemaakt en worden tien vingerafdrukken afgenomen en ingevoerd in het VIS.

Om de beveiliging van de verblijfsdocumenten van onderdanen van derde landen verder te verbeteren en zo vervalsing en frauduleus gebruik ervan beter te kunnen voorkomen en bestrijden, is Verordening 380/2008 aangenomen. Deze Verordening strekt ertoe om de verblijfsdocumenten te voorzien van een opslagmedium waarin een gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder van het document worden opgeslagen.

De Europese verordeningen hebben rechtstreekse werking waardoor het bepaalde in voornoemde verordeningen onverkort van toepassing is. Met het onderhavige wetsvoorstel is daarom niet beoogd de basis te bieden voor het afnemen en verwerken van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de EURODAC-verordening, de visa voor kortdurend verblijf of voor opname op een verblijfsdocument voor onderdanen van derde landen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen voldoende kunnen worden onderbouwd om de toets aan artikel 8 van het EVRM te kunnen doorstaan. De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de regering standaardafnamen beschouwt als een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van derdelanders en, zo ja, of de regering de noodzaak van deze inbreuk voldoende aangetoond acht.

De afname van biometrische gegevens wordt door de regering gezien als een inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Echter, dit mag het verbeteren van de identiteitsregistratie van vreemdelingen niet in de weg staan. Het is immers van groot maatschappelijk belang dat fraude en misbruik van identiteiten en documenten wordt voorkomen. Daarom acht de regering deze inmenging als een die gerechtvaardigd en proportioneel is, gelet op de belangen die hiermee zijn gemoeid. De volgende overwegingen leiden tot voornoemd oordeel.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht dat is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 17 van het IVBPR, artikel 8 van het EVRM, en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Artikel 8 EVRM staat een inperking toe van het recht op de persoonlijke levenssfeer. Een beperking is ingevolge artikel 8 EVRM toegestaan indien:

- deze bij of krachtens de wet is voorzien,
- een legitiem doel nastreeft, en
- noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Bij de wet voorzien houdt ingevolge artikel 8, tweede lid, EVRM in dat de wet voorzienbaar en toegankelijk is. Dit betekent dat de wet zo precies mogelijk de voorwaarden dient te omschrijven onder welke in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de afname van gezichtsopnames en vingerafdrukken met oog op de uitvoering van de Vw2000 toegestaan aan de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de in de artikelen 46 en 47 van de Vw2000 aangewezen ambtenaren. Het gaat daarbij om afname voor identiteitsvaststelling en voor verificatie. De afname van tien vingerafdrukken voor identiteitsvaststelling geschiedt bij het eerste persoonlijk contact van de vreemdeling met de vreemdelingenketen. Van zodanig contact kan sprake zijn bij de volgende processen: aanvraag asiel, aanvraag visum voor kort verblijf, aanvraag mvv, verlenging van een visum dat is afgegeven door een ander Schengenland, inburgeringstoets buitenland, aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning (zonder mvv), grensbewaking en toezicht. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gegeven over de

wijze van afname en verwerking van de gezichtsopnames en vingerafdrukken.

Artikel 8 EVRM stelt verder de eis dat met de inperking een legitiem doel wordt nagestreefd. Legitieme doelen zijn volgens het tweede lid van artikel 8 EVRM het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het gerechtvaardigde doel van de voorgestelde maatregel is gelegen in het beschermen van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Meer specifiek wordt met de maatregel een verbetering van de identiteitsvaststelling van vreemdelingen en tevens bestrijding van identiteitsfraude, fraude met documenten en het tegengaan van identiteitsdiefstal beoogd.

Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor de inbreuk op het grondrecht een dringend maatschappelijk belang («pressing social need») aanwezig is. Bovendien moet worden aangetoond dat de verwerking van de gegevens in een evenredige verhouding staat met het te verwezenlijken doel, en dat de beperking effectief bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel, terwijl steeds nagegaan behoort te zijn of er eventueel minder ingrijpende maar even effectieve, alternatieve middelen bestaan om het doel te bereiken. Het maatschappelijk belang, maar ook het belang van de vreemdeling zelf, bij het vaststellen van de juiste identiteit en het tegengaan van identiteitsfraude is gelegen in het met zekerheid kunnen vaststellen dat degene die wordt toegelaten als vreemdeling ook het recht heeft om toegelaten te worden tot Nederland. Deze zekerheid kan uiteindelijk ook bijdragen aan een groter vertrouwen in en een positief beeld van vreemdelingen. De overheid draagt er zorg voor dat alleen vreemdelingen die recht hebben op een rechtmatig verblijf in Nederland toegang krijgen en kunnen verblijven. Hiervoor is een goede en betrouwbare identiteitsvaststelling van essentieel belang. Het identificatieproces bij vreemdelingen is in die zin anders dan bij Nederlandse burgers dat identificatie aan de hand van (buitenlandse) documenten niet uitsluit dat men op een ander moment onder een andere identiteit wederom een aanvraag voor verblijf doet wat niet door de Nederlandse autoriteiten getoetst kan worden.

In het wetsvoorstel zijn voorts waarborgen opgenomen die ervoor zorgen dat de in het voorstel neergelegde, benodigde bevoegdheden niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het te bereiken doel dan wel de te bereiken doelen. In het licht van het vorenstaande acht de regering de digitale afname en verwerking van tien vingerafdrukken gerechtvaardigd, legitiem, noodzakelijk en proportioneel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of niet moet worden aangetoond dat de omvang van de fraude dusdanig is, dat die de voorgestelde maatregelen rechtvaardigt. Zoals deze leden daaraan volgend zelf al hebben gemeld, is het duidelijk dat het aangeven van de omvang van het probleem van de identiteitsfraude een praktisch onmogelijke opgave is, omdat fraudegevallen volgens de ACVZ in het advies «Het topje van de ijsberg?» niet worden geregistreerd en omdat volgens het in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door Price Waterhouse Coopers uitgebrachte onderzoeksrapport «Omvang van identiteitsfraude en maatschappelijke schade in Nederland» van een uniforme registratie bij bedrijven en overheden geen sprake is. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft naar aanleiding daarvan meegedeeld ongeacht de precieze omvang

van identiteitsfraude daarvoor niet de ogen te willen sluiten (Kamerstukken II, vergaderjaar 2011–2012, 26 643, nr. 231). Het zich voordoen van fraude op Europese schaal heeft ertoe geleid dat meer bedoelde verordeningen zijn uitgevaardigd waarin de bevoegdheid is neergelegd om van onderdanen van derde landen tien vingerafdrukken te kunnen afnemen en verwerken.

Uit cijfers van Zweden, waarbij vingerafdrukken van asielzoekers in het kader van de VIS-verordening worden gecontroleerd, blijkt dat een groot aantal asielzoekers heeft verzwegen eerder op legale wijze, namelijk met een visum voor kort verblijf, de Unie te zijn binnengekomen. Op basis daarvan kunnen Dublin-claims worden gelegd bij de lidstaten die de visa hebben verleend. In Nederland is een zodanige controle langs geautomatiseerde weg in ontwikkeling.

In Zweden heeft dat over de periode van week 20 in 2012 tot en met week 15 in 2013 geleid tot een aantal treffers in de VIS database van 2170, waarvan er 1990 geclaimd konden worden bij een andere lidstaat (90%). Deze cijfers geven Zweden aanleiding om ieder daar ingediend asielverzoek te controleren tegen de VIS database met behulp van vingerafdrukken.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben verwezen naar de cijfers over asielzoekers van wie is gebleken dat zij al eerder in Nederland of in een ander Dublin-land geregistreerd zijn als asielzoekers. Deze leden hebben gevraagd of de regering dit gegeven per definitie als fraude beschouwt.

De cijfers over geregistreerde asielzoekers illustreren dat vingerafdrukken een probaat middel zijn om vreemdelingen te identificeren. Op basis van die identificatie kan vervolgens worden geconstateerd dat een groot aantal vreemdelingen al eerder in Nederland verbleef of al eerder door een andere lidstaat in EURODAC was geregistreerd. Door andere lidstaten is eveneens een aantal asielzoekers op basis van vingerafdrukken succesvol geïdentificeerd voor een claim bij Nederland. Dit wil niet per definitie zeggen dat er sprake is van fraude. Per individueel geval wordt gekeken wat de reden is dat een verificatie in EURODAC een treffer oplevert. De gegevens geven een goed beeld van de aanvraaghistorie van de vreemdeling zodat kan worden voorkomen dat de vreemdeling meerdere keren, al dan niet onder een andere naam, in het EURODAC-systeem wordt geregistreerd.

Keuze voor het type biometrische kenmerken

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd de Kamer te informeren welke andere landen wetgeving en praktijk hebben van het afnemen van tien vingerafdrukken. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd hoe de onderhavige maatregelen zich verhouden tot hetgeen gebruikelijk is met betrekking tot de opslag van biometrische gegevens van vreemdelingen.

Van Denemarken, Finland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk is bekend dat zij evenals Nederland voornemens zijn om van vreemdelingen tien vingerafdrukken af te nemen om zo de identiteit beter te kunnen registreren en verifiëren.

Bijna alle lidstaten van de Europese Unie werken al met tien vingerafdrukken in het kader van de verordeningen over EURODAC en VIS.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of Nederland bevoegd is om meer dan twee vingerafdrukken af te nemen, met name ook of het wetsvoorstel niet in strijd is met EU-verordeningen, met name de Verordening 1030/2002, die een uniform model voor verblijfstitels voorschrijft, alsmede Verordening 380/2008 tot wijziging van de voorgaande verordening. Deze Verordening strekt ertoe de documenten te voorzien van een opslagmedium waarin een gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder van het document worden opgenomen.

Op basis van de verordeningen over EUODAC en VIS is Nederland verplicht om tien vingerafdrukken af te nemen van asielzoekers en visumplichtigen voor kort verblijf. Op basis van de verordening in het kader van de verblijfsdocumenten is Nederland verplicht om twee vingerafdrukken en een foto in een opslagmedium op het verblijfsdocument te plaatsen.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een algemene juridische basis in de Vw2000 om van vreemdelingen tien vingerafdrukken af te nemen voor zover dat noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit van de vreemdeling met het oog op de uitvoering van de Vw2000 en ten behoeve van het document, bedoeld in artikel 9 Vw2000. De betrokken verordeningen verzetten zich daar niet tegen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of het noodzakelijk is om tien afdrukken af te nemen en waarom niet kan worden volstaan met twee.

De combinatie van tien vingerafdrukken levert de meeste unieke karakteristieken op van de individuele vreemdeling wat voor het zoeken met vingerafdrukken het best werkt. In de praktijk is namelijk gebleken dat de identiteitsvaststelling met behulp van tien vingerafdrukken, dat wil zeggen het vergelijken met de volledige database van alle sets vingerafdrukken, leidt tot een lager percentage foute resultaten dan bij gebruikmaking van minder dan tien vingerafdrukken. Ook in het geval van onverhoopte schade aan vingers of opzettelijke mutilatie is de kans kleiner dat een vreemdeling niet geïdentificeerd kan worden, doordat er meer controle-mogelijkheden zijn. De kans op fraude is het kleinst.

Bij verificatie van de identiteit, dat wil zeggen gerichte vergelijking met één set opgeslagen data, is het bovendien mogelijk om met willekeurige vingers vergelijkingen uit te voeren. Juist het aspect van onvoorspelbaarheid (met welke vinger wordt geverifieerd) verhoogt de effectiviteit van het middel.

Het proces van identificatie en verificatie

De leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd op welke wijze de regering denkt de identiteit van vreemdelingen die hun vingertoppen afvrijlen of afzagen vast te kunnen stellen, als het niet mogelijk is om vingerafdrukken af te nemen, hoe de regering fraude door bijvoorbeeld het afvrijlen wil voorkomen en wat er gebeurt wanneer sprake is van een blijvende onmogelijkheid om vingerafdrukken af te nemen. Werkt dit op enige wijze in het nadeel van de vreemdeling, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Bij het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning worden de afdrukken van tien vingers van de vreemdeling afgenomen.

Personen bij wie het afnemen van vingerafdrücken blijvend fysiek onmogelijk is, doordat de vreemdeling bijvoorbeeld vingers mist, worden vrijgesteld van de verplichting om vingerafdrücken te laten afnemen van die vingers waarvoor het afnemen niet mogelijk is. Indien het voor alle tien de vingers onmogelijk is, worden er geen vingerafdrücken afgenomen en er wordt een aantekening gemaakt in de vreemdelingenadministratie. In het geval alleen voor een aantal vingers er een blijvende fysieke onmogelijkheid is, zullen van de overige vingers uiteraard wel vingerafdrücken worden afgenomen. Blijvend fysiek onmogelijk om van alle vingers afdrücken te nemen zal nauwelijks voorkomen. Mocht dat wel voorkomen dan zal worden vastgelegd wat de reden voor de onmogelijkheid is en zal de identiteit worden vastgesteld op basis van de documenten en de gezichtsopname. Een blijvende fysieke onmogelijkheid werkt daardoor niet in het nadeel van de vreemdeling.

Door de verplichting om na een te stellen termijn alsnog vingerafdrücken af te geven wordt het mutileren van vingerafdrücken voorkomen. Uit de ervaringen die bij asiel zijn opgedaan blijkt dat dit heeft geleid tot een afname van mutilatie.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom er geen uitzonderingsgrond om principiële redenen is opgenomen.

De afname van biometrische gegevens is een inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Echter, dit mag het verbeteren van de identiteitsregistratie van vreemdelingen niet in de weg staan. Wegens het grote maatschappelijk belang dat fraude en misbruik van identiteiten en documenten wordt voorkomen is geen uitzondering gemaakt voor vreemdelingen met gemoedsbezwaren. Overigens worden er sinds eind jaren «80 vingerafdrücken afgenomen van ongedocumenteerde vreemdelingen, sinds 2003 van asielzoekers en sinds 2012 van visumplichtigen. Er zijn geen gevallen bekend waarin vreemdelingen gemoedsbezwaren naar voren hebben gebracht.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of de regering nader kan motiveren waarom voor een betrouwbare identificatie van vreemdelingen zwaardere middelen nodig zijn dan voor een betrouwbare identificatie van Nederlanders.

Anders dan bij Nederlanders ontbreekt bij vreemdelingen een betrouwbare bronregistratie van identiteitsgegevens. Ook zijn naamsgegevens van vreemdelingen onvoldoende stabiel en daarmee kwetsbaar voor foutief gebruik en misbruik. De noodzaak om van vreemdelingen unieke kenmerken zoals vingerafdrücken in de vreemdelingenadministratie vast te leggen is daardoor groot. Door het afnemen van biometrische gegevens van de vreemdeling bij het eerste persoonlijk contact met de vreemdelingenketen ontstaat er een uniek brongegeven voor de identiteitsvaststelling.

Daarbij komt dat het identificatieproces bij vreemdelingen anders is dan bij Nederlandse burgers in die zin dat identificatie aan de hand van (buitenlandse) documenten niet uitsluit dat men op een ander moment onder een andere identiteit wederom een aanvraag voor verblijf doet waarbij de oorspronkelijk opgegeven identiteit niet kan worden achterhaald. Om deze redenen wordt voor het betrouwbaar vastleggen van de identiteit van vreemdelingen gebruik gemaakt van biometrische gegevens.

De vreemdelingenadministratie

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering inmiddels meer duidelijkheid kan verschaffen over de status van de Wet modern migratiebeleid.

De Wet modern migratiebeleid is op 1 juni 2013 in werking getreden (koninklijk besluit van 24 april 2013, Stb. 165).

Technische beveiliging en bewaking van de juistheid van de gegevens

De leden van de PvdA vragen hoe, en zo ja, op welke wijze, de regering kan garanderen dat de centraal opgeslagen biometrische persoonsgegevens technisch te beveiligen zijn tegen onrechtmatige toegang door onbevoegden. Tevens hebben deze leden gevraagd wanneer tot vernietiging van de opgeslagen biometrische gegevens uit het centrale register kan worden overgegaan.

De biometrische persoonsgegevens van vreemdelingen worden opgeslagen in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) die technisch wordt beheerd door de politie. De BVV is opgenomen in een apart netwerk domein dat uitsluitend kan worden benaderd via de toegangsdienst BVV, ook in beheer bij de politie. Er zijn geen partijen of individuen buiten de politie die, anders dan via de toegangsdienst BVV, toegang hebben tot de BVV. De beheerders in het politiedomein hebben geen toegang tot de BVV, behalve voor onderhoudswerkzaamheden conform de daarover gemaakte afspraken met (destijds) het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De beheerders hebben geen toegang tot de BVV. Gegevensuitwisseling tussen de BVV en de ketenpartners vindt altijd plaats met vaste berichten, afkomstig van de aangesloten geautomatiseerde systemen van de ketenpartners. Het biometrieregister in de BVV is gescheiden van andere gegevensregisters, en zodoende anoniem. Het bevat alleen vingerafdrukken en een verwijzing naar een vreemdelingsnummer.

Tenslotte geldt voor de BVV dat de bewerker (de politie) een beveiligde toegang tot de verwerking biedt die voldoet aan de eisen zoals gesteld in het Voorschrift informatiebeveiliging Rijksoverheid, aan de Regeling Informatiebeveiliging Politie en Basis Beveiligingsniveau Nederlandse Politie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten in welke maatregelen is voorzien voor de beveiliging en de bewaking van de juistheid en de nauwkeurigheid van de gegevens.

Het bewaken van de juistheid van de gegevens vindt plaats door verschillende maatregelen. Ten eerste is de afname van biometrische gegevens een onlosmakelijk onderdeel van het identificatieproces, waarbij de controle van personalia en de afname van biometrische gegevens binnen de vreemdelingenketen opvolgende handelingen zijn. Hierdoor wordt de juistheid bewaakt. Verder worden de personalia, de gezichtsopname en de vingerafdrukken met elkaar onlosmakelijk verbonden door het gebruik van een uniek vreemdelingsnummer. Het gebruik van tien vingerafdrukken vergroot de betrouwbaarheid bij verificatie en identificatie en zorgt dat het risico op onterechte treffers wordt geminimaliseerd. Tenslotte is de mogelijkheid gecreëerd om, bij twijfel of conflict over de juistheid van de gegevens, gebruik te maken van een controle door een dactyloscoop (expert op het gebied van vingerafdrukvergelijking).

Vernietiging van de gegevens

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) bepaalt in artikel 10 dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij zijn verwerkt. Er dient derhalve een evenwicht te worden gevonden tussen de belangen van de vreemdeling en het belang van het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt, namelijk een betrouwbare identiteitsvaststelling met het oog op een zo doeltreffend mogelijke uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Het doel van de verwerking van de biometrische kenmerken is dat deze steeds in de hele vreemdelingenketen en ten behoeve van verschillende ketenpartners kunnen worden gebruikt. Het bewaren van de gegevens in de BVV is dan ook in ieder geval aangewezen zolang een vreemdeling in Nederland verblijft en niet tot Nederlander is genaturaliseerd. De relevantie voor het bewaren van de kenmerken boet in aan belang op het moment dat een vreemdeling Nederland heeft verlaten. Ook in dat geval is het echter aangewezen de kenmerken nog geruime tijd te bewaren. Het is immers geenszins denkbeeldig dat de betreffende vreemdeling, al dan niet door gebruikmaking van een alias, nogmaals toegang tot Nederland zal willen verkrijgen. Door het raadplegen/verifiëren van de opgeslagen kenmerken kan de identiteit worden geverifieerd en kan de vreemdelingrechtelijke historie worden geraadpleegd. Het hanteren van verschillende bewaartermijnen voor verschillende categorieën vreemdelingen wordt vooralsnog om praktische, maar ook om inhoudelijke redenen niet wenselijk geacht. Het verwerken van biometrische kenmerken strekt er immers toe de identiteitsvaststelling te faciliteren. Eerder verblijf in Nederland is op zichzelf dus reeds relevant, ongeacht de grond waarop van de vreemdeling tijdens dat eerdere verblijf biometrische kenmerken zijn verwerkt.

Daarom worden de opgeslagen biometrische gegevens bewaard tot maximaal tien jaar nadat de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf is afgewezen, of, in geval van rechtmatig verblijf, de betrokken vreemdeling wiens rechtmatig verblijf is geëindigd, Nederland aantoonbaar heeft verlaten. Daarna worden de gegevens vernietigd.

Van de vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd of die ongewenst is verklaard, zullen de gegevens tot maximaal tien jaar na afloop van de geldigheidsduur van het inreisverbod dan wel de ongewenstverklaring worden bewaard. Daarna worden de gegevens vernietigd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het gebruik van biometrische gegevens noodzakelijk is voor de evaluatie van deze wet of dat hier kan worden volstaan met geanonimiseerde gegevens.

Voor de evaluatie is een inventarisatie van belang welke effecten moeten worden gemeten. Deze inventarisatie is nog in ontwikkeling. Metingen kunnen in het algemeen op basis van (gedigitaliseerde) zaakskenmerken plaatsvinden waardoor het niet noodzakelijk is om de biometrische gegevens of zelfs personalia te gebruiken. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de vingerafdrukken geanonimiseerd en afzonderlijk van andere persoonsgegevens worden opgeslagen. Enkel door bevraging met behulp van het unieke vreemdelingsnummer kunnen de biometrische gegevens worden ontsloten en worden gerelateerd aan de foto en de overige persoonsgegevens van de desbetreffende vreemdeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Privacy Impact Assessment (PIA) is uitgevoerd door externen. Zij vragen of de regering bereid is de volledige analyse aan de Eerste Kamer toe te zenden. Omdat op het moment waarop werd gestart met de PIA geen vastgesteld toetsmodel of procesbeschrijving beschikbaar was, is gewerkt met een voorlopig toetsmodel dat gebaseerd is op het enige binnen de Europese Unie beschikbare model, te weten het PIA-handboek van de Britse privacy-toezichthouder (Information Commissioners» Office). Dat handboek geeft drie mogelijkheden aan voor degene die de PIA uitvoert, te weten iemand uit het projectteam, iemand die buiten het project staat of een externe consultant. Op grond van de afweging van de voor- en nadelen van de geschetste opties is gekozen voor een aanpak die het mogelijk maakte om het wetgevingsproces op het punt van de bescherming van de persoonlijk levenssfeer het meest effectief te kunnen beïnvloeden. De eerste en de laatste optie leken daarvoor minder geschikt. Een door de direct betrokken afdelingen opgestelde PIA zou te weinig distantie geven om het belang van de persoonlijke levenssfeer voldoende tot zijn recht te laten komen, terwijl een externe PIA het risico in zich heeft te weinig inbedding in het bestuurlijke besluitvormingsproces te hebben. Op grond daarvan is ervoor gekozen de PIA uit te laten voeren door een ander onderdeel van het ministerie dan de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de wetgeving, het beleid of de implementatie. Aan de hand van het toetsmodel van de Britse privacy-toezichthouder is het privacy-effect van het oorspronkelijke wetsvoorstel onderzocht. Het gehanteerde toetsmodel bestaat uit vragen die samenhangen met de algemene beginselen van gegevensbescherming: rechtmatige grondslag, doelbinding, toereikendheid en gegevensminimalisering, juistheid en nauwkeurigheid, beperkt bewaren, rechten van betrokkenen, gegevensbeveiliging en gegevensverkeer met derde landen. Door het analyseren van de antwoorden op de vragen die samenhangen met de bovenstaande beginselen werd inzichtelijk hoe de bepalingen van dit wetsvoorstel zich verhouden tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en die beginselen in het bijzonder. Het resultaat daarvan is – in concept – tijdens de voorbereiding van het nader rapport besproken met de ketenpartners. Met hen is nagegaan of de mogelijke privacy-risico's ook in de praktijk reëel zijn en zo ja, welke risico beperkende maatregelen per risico getroffen kunnen worden. Aan de hand van deze analyse is het wetsvoorstel op punten aangepast en is vastgesteld dat andere onderwerpen in gedelegeerde regelgeving aangepast dienden te worden. Op basis daarvan is de PIA gefinaliseerd en samen met het (mede op basis van de PIA) herziene wetsvoorstel, memorie van toelichting en bijbehorend nader rapport door de minister vastgesteld. De definitieve PIA treft u bijgaand ter kennisneming aan.

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

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de regering kan uitleggen waarom zij zoveel verder strekkende maatregelen neemt dan waarin de Europese wetgeving voorziet, terwijl die uitbreidingen voor de uitvoering van in Europees verband opgetuigde systemen, met daarin een centrale opslag, niet nodig zijn. Ook hebben zij gevraagd of de EU-systemen voor identificatie van vreemdelingen naar de mening van de regering goed functioneren en, zo ja, waarom er daarnaast nog behoefte is aan een eigen systeem met verdergaande (biometrische) informatie-opslag.

De afname, opslag en het gebruik van biometrische gegevens van vreemdelingen is in EU-verband vastgelegd in de verordening over EURODAC, de verordening over het VIS en de verordening over de opslag van biometrische gegevens op verblijfstitels van onderdanen van derde landen. Biometrische gegevens worden in EURODAC en VIS centraal opgeslagen. De verordening over de verblijfsdocumenten voorziet niet in een centrale opslag van biometrische gegevens. Om fraude en misbruik met identiteiten te herkennen en te voorkomen is het van belang dat er een sluitend systeem is. Dat wil zeggen, het moet mogelijk zijn om vingerafdrukken te verifiëren tegen vingerafdrukken op het verblijfsdocument en vingerafdrukken in een centraal bestand. Daarom is ervoor gekozen om de vingerafdrukken centraal op te slaan.

Nederland is tevreden over het functioneren van EURODAC. Vooralnog geldt hetzelfde voor het VIS dat pas betrekkelijk kort in werking is.

De biometrische gegevens in EURODAC zijn bedoeld om vast te stellen door welke lidstaat een asielverzoek moet worden behandeld.

Verordening 380/2008 strekt ertoe om verblijfsdocumenten van onderdanen van derde landen, die door de lidstaten van de EU worden verstrekt, te voorzien van een opslagmedium. In dit opslagmedium moeten een gelaatsscan en twee vingerafdrukken van de houder van het document worden opgeslagen.

Het onderhavige wetsvoorstel laat de werking van deze verordening over de verblijfstitels onverlet. De verordening ziet niet op de uitgebreide toepassing, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is echter wel nodig om het nuttig effect te vergroten van de verplichte opslag van de biometrische gegevens (gezichtsoptname en de twee vingerafdrukken) op de verblijfsdocumenten. Met opname van de biometrische gegevens op het verblijfsdocument kan namelijk alleen gecontroleerd worden of het document en de houder ervan bij elkaar horen.

Als de biometrische gegevens ook kunnen worden opgeslagen in een centraal gegevensbestand, kan gecontroleerd worden of het document, de houder ervan en de geregistreerde identiteit bij elkaar horen. Dat zorgt voor een betrouwbaarder beeld.

3. De doelgroepen

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering het standpunt deelt dat in het wetsvoorstel expliciet een uitzondering moet worden opgenomen of had moeten worden opgenomen in het voorgestelde artikel 106a, vierde lid, van de Vw2000 voor vreemdelingen afkomstig uit de Verenigde Staten en Australië, op dezelfde wijze als waarop de burgers van de overige EU-landen expliciet zijn uitgezonderd van de werking van deze wet.

De regering deelt niet het standpunt dat in het wetsvoorstel expliciet een uitzondering had moeten worden opgenomen in het voorgestelde artikel 106a, vierde lid, voor vreemdelingen afkomstig uit de Verenigde Staten van Amerika of Australië. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van alle vreemdelingen die in Nederland verblijven. Dit ter voorkoming van identiteitsfraude en het verbeteren van de dienstverlening naar de vreemdeling. EU-burgers zijn echter uitgezonderd in deze wet omdat het zij het recht van vrij verkeer en verblijf rechtstreeks ontlenen aan artikel 20, tweede lid, van het Verdrag betreffende de

werking van de Europese Unie. Op grond daarvan wordt het verblijfsrecht van EU-burgers op voorhand aangenomen – dus zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid en zonder dat daarover een besluit behoeft te worden genomen – waarbij als regel geldt dat zij hier te lande wel verblijfsrecht hebben, maar niet in het bezit zijn van een verblijfsdocument. Het verblijfsdocument is voor EU-burgers immers afgeschafte voor de periode voorafgaand aan de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht, dat in beginsel wordt verkregen na vijf jaren rechtmatig verblijf. Dat is niet het geval met onderdanen van derde landen, inclusief die van de Verenigde Staten van Amerika en van Australië. De onderdanen daarvan zijn overigens wel vrijgesteld van de visumplicht kort verblijf en ook lang verblijf (mvv). In het geval Amerikaanse of Australische onderdanen langer verblijf in ons land beogen dan drie maanden, moeten zij een verblijfsvergunning aanvragen en als gevolg daarvan vallen zij onder de werking van de verordening betreffende de opname van biometrische gegevens op de verblijfsdocumenten van onderdanen van derde landen. In aanvulling daarop worden op basis van het onderhavige wetsvoorstel geen twee, zoals in die verordening voorgeschreven, maar tien vingerafdrukken afgenomen.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd waarom Turkse associatieonderdanen onder de werking van het wetsvoorstel vallen. De leden van de fractie van GroenLinks hebben daaraan volgend geconstateerd dat de regering de toepassing van artikel 106a niet in strijd acht met de stand-still bepalingen van het Associatierecht, omdat de afname geen belemmering voor de arbeidsmigratie van Turkse werknemers of zelfstandigen zou vormen, maar dat de regering tegelijkertijd de toepassing op burgers van de Europese Unie wel een belemmering van hun recht op vrij personenverkeer acht. Deze leden hebben gevraagd dit onderscheid nader toe te lichten, met name ook waarom dit onderscheid geen discriminatie kan opleveren in de zin van artikel 9 van het Associatieverdrag, waarbij deze leden zich op het standpunt hebben gesteld dat de opslag van gegevens de rechtspositie van Turkse burgers kan raken en dat ook die burgers een beroep kunnen doen op artikel 16 VWEU. In artikel 16 VWEU is bepaald dat een ieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Daarin is tevens bepaald dat de Europese wetgever voorschriften opstelt betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door, voor zover hier van belang, de lidstaten, bij de uitoefening van de rechten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Zodanige voorschriften zijn vastgesteld in de Richtlijn 95/46/EG.

De regering is van mening dat het voorliggende wetsvoorstel voldoet aan de voorschriften van de Richtlijn 95/46/EG en dat er ook overigens geen internationale of Europese verplichtingen lijken te zijn die zich verzetten tegen de toepassing van artikel 106a op Turkse onderdanen. De afname van biometrische kenmerken vormt immers geen extra voorwaarde voor de toegang, het verblijf of de toelating tot Nederland, maar vormen een extra hulpmiddel ten behoeve van een betrouwbare identiteitsvaststelling. Een betrouwbare identiteitsvaststelling bevordert een snellere afhandeling van een aanvraag voor een verblijfstitel dan wel verblijfsdocument waardoor de dienstverlening naar de vreemdeling wordt vergroot. De regering gaat er daarom van uit dat het gebruik van biometrie geen verboden aanscherping van de voorwaarden voor vestiging, voor het verrichten van diensten of voor het verrichten van arbeid in loondienst vormt en derhalve in zoverre niet de feitelijke uitoefening van deze door het Associatierecht beschermde markttoegangsrechten belemmert. Het gebruik van biometrie levert naar de mening van de regering eveneens geen strijd op met de discriminatieverboden die gelden op grond van het

Associatierecht (artikel 9 van de Associatieovereenkomst, artikel 37 van het Aanvullend Protocol en artikel 10 van het Besluit 1/80). Artikel 9 van de Associatieovereenkomst verwijst naar het non-discriminatiebeginsel in artikel 7 (oud) (later artikel 12) van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, het huidige artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 18 VWEU is beperkt tot de rechten in dat Verdrag. In onderhavig wetsvoorstel gaat het om een extra hulpmiddel ten behoeve van de identiteitsvaststelling in het kader van voorkoming en bestrijding van identiteitsfraude. Identiteitsvaststelling als zodanig en de wijze waarop die volgens dit wetsvoorstel wordt uitgevoerd, beperkt de rechten uit het VWEU niet. Van strijdigheid met het bepaalde in artikel 37 van het Aanvullend protocol – dat ziet op lonen –, en artikel 10 van het Besluit 1/80 – dat ziet op lonen en verdere arbeidsvoorwaarden en hulp door arbeidsbureaus – lijkt eveneens geen sprake.

De leden van de D66-fractie merken op dat er volgens de regering weliswaar geen sprake is van discriminatie, maar vragen de regering of de noodzaak om Turkse onderdanen onder de regeling te brengen groter is dan de noodzaak om bijvoorbeeld Poolse onderdanen daaronder te brengen. Deze worden immers uitgezonderd als gemeenschapsonderdanen, zo hebben deze leden opgemerkt.

Daargelaten of de noodzaak om Turkse onderdanen onder de regeling te brengen al dan niet groter is dan om Poolse onderdanen daaronder te brengen, voor de onderbrenging van Poolse onderdanen in dit wetsvoorstel bestaan Europeesrechtelijke beletselen. Voor hen geldt op grond van het burgerschap van de Europese Unie het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van andere lidstaten dan waarvan zij de nationaliteit bezitten. Daar komt bij dat het verblijfsdocument voor de eerste vijf jaren van het rechtmatig verblijf is afgeschaft. In plaats van een verblijfsdocument beschikken burgers van de Unie over een door de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten afgegeven nationaal paspoort of reisdocument dat zij over moeten leggen bij inschrijving en dat is voorzien van een opslagmedium waarin een gezichtsopname en twee vingerafdrukken zijn opgenomen en dat voldoet aan de normen die zijn gesteld ingevolge de Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van de Europese Unie van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Omdat voor deze burgers sprake is van vrij verkeer en verblijf binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, is voorts als regel geen sprake van binnenkomst via een buitengrens. Een en ander is anders dan bij Turkse vreemdelingen. Zij hebben de beschikking over een nationaal paspoort dat is voorzien van een opslagmedium met één toegankelijk biometrisch gegeven, namelijk de digitale foto. Voorts reizen Turkse vreemdelingen als regel wel via een buitengrens bedoelde ruimte in en voor hen geldt het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Unie niet, althans beperkt. Voor hen zal op grond van het voorliggende wetsvoorstel gelden dat zij bij eerste contact in persoon met de vreemdelingenketen een gezichtsopname moeten laten maken en tien vingerafdrukken moeten laten afnemen. Voor zover zij visumplichtig zijn voor kort verblijf geldt al op grond van de Visumcode en de VIS-verordening de verplichting tot medewerking aan het maken van een gezichtsopname en de afname van tien vingerafdrukken. Na aankomst op het grondgebied van de Unie moeten zij voor een verblijf in een lidstaat van langer dan drie maanden (langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen) over een verblijfsvergunning beschikken, ten bewijze waarvan op aanvraag een verblijfsdocument wordt afgegeven dat op grond van Verordening

380/2008 is voorzien van een opslagmedium waarin de gezichtsopname en twee digitaal afgenomen vingerafdrukken worden opgenomen.

4. Verwerking van gegevens

Bescherming persoonsgegevens

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd welke maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de biometrische gegevens niet voor andere doeleinden worden gebruikt.

Op de eerste plaats is in het wetsvoorstel een doelcriterium vastgelegd waarvoor de gegevens verwerkt mogen worden. Het verwerken van gegevens voor een ander doel dan het wettelijk doelcriterium is niet toegestaan. Daarnaast is het verstrekken van gegevens aan derden maar in beperkte gevallen toegestaan. Het wetsvoorstel geeft strikte voorwaarden waaronder aan derden verstrekt mag worden.

Ook is de basisvoorziening vreemdelingen (BVV) voorzien van beveiliging om de gegevens te beschermen. Er wordt een instructie uitgevaardigd aan de ketenpartners omtrent het beheer van de BVV.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven of bij het toezicht op het gebruik van biometrische gegevens door aangewezen medewerkers tevens gebruik zal worden gemaakt van een audit trail/audit log (chronologisch register van handelingen binnen het systeem).

De BVV maakt geen logging aan op medewerker niveau, maar er wordt wel gelogd welke organisatie die gegevens aan de BVV heeft toegevoegd. De verantwoordelijkheid voor loggings ligt bij de ketenpartners die verantwoordelijkheid dragen voor het autoriseren van hun medewerkers en de handelingen die zij verrichten.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd welke instantie controleert of inderdaad de biometrische gegevens na ommekomst van de gestelde termijn of nadat de vreemdeling het Nederlanderschap heeft verworven, worden vernietigd. De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of wanneer vreemdelingen de Nederlandse nationaliteit verkrijgen hun biometrische gegevens dan nog enkele jaren in het bestand blijven of dat die van rechtswege worden verwijderd.

Het vernietigen van de gegevens na ommekomst van de bewaartermijn en het verwerven van het Nederlanderschap zal geautomatiseerd plaatsvinden. Digitale wijziging van de status van de vreemdeling door de verantwoordelijke ketenpartner zal bij verwerven van het Nederlanderschap leiden tot directe vernietiging en bij ommekomst van de termijn tot vernietiging na die termijn. Voor de vernietiging zijn de bevoegde ketenpartners en de beheerder van de centrale opslagvoorziening verantwoordelijk. Hiernaast borgt de evaluatiebepaling dat de effecten van dit wetsvoorstel, waaronder het effect op de privacy en de persoonlijke levenssfeer, in kaart gebracht worden. Welke instantie verantwoordelijk wordt voor deze evaluatie zal nog nader bepaald worden.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of de regering een nadere toelichting kan geven op de bewaartermijn van tien jaren.

De maximale termijn van tien jaren is noodzakelijk om gevolg te kunnen geven aan de zogenaamde Dublin-claims. De Verordening (EG) 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van EURODAC kent eveneens een bewaartermijn van tien jaren.

De keuze voor een bewaartermijn van tien jaar is voorts gemaakt vanwege het feit dat vreemdelingen veelal na langdurig verblijf een zodanige band met Nederland hebben opgebouwd dat het zeer wel mogelijk is dat zij ook nog na langere tijd terug zullen keren. Een bewaartermijn van vijf jaar, zoals voorzien in de VIS-verordening, wordt in dat verband te kort geacht. Een vergelijking met de bewaartermijn van vijf jaar bij het visuminformatiesysteem gaat immers niet op, omdat het daarbij gaat om houders van visa kort verblijf die kortdurend (niet meer dan zes maanden) in Nederland verblijven. De opslag in het visuminformatiesysteem vindt gedurende ten hoogste vijf jaar plaats, zodat bij de beoordeling van visumaanvragen rekening kan worden gehouden met de gegevens die bij eerdere aanvragen zijn verstrekt.

Voorts hebben de leden van de D66-fractie gevraagd wat het belang is van het registreren van biometrische kenmerken van vreemdelingen die reeds lang ingezetene zijn en over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beschikken.

Voorop staat dat het wetsvoorstel tot doel heeft het betrouwbaarder vaststellen, registreren en verifiëren van de identiteit van vreemdelingen. Daarmee kan fraude worden voorkomen. Dit doel kan alleen worden bereikt als de bronregistratie van de vreemdelingenpopulatie zo volledig mogelijk is. Als een grote groep vreemdelingen is vrijgesteld, verliest het wetsvoorstel aan belang. Ik acht het daarom noodzakelijk dat het wetsvoorstel ook toepassing is op vreemdelingen die zich al kortere of ook langere tijd in Nederland bevinden, en niet alleen op hen die zich na inwerkingtreding van de onderhavige maatregel in Nederland vestigen. Dat geldt vanzelfsprekend niet voor vreemdelingen die niet behoren tot een categorie vreemdelingen waarvan de biometrische kenmerken mogen worden afgenomen, zoals gemeenschapsonderdanen, of die hebben opgehouden tot een zodanige categorie te behoren.

De afname vindt voor de bestaande gevallen plaats op een natuurlijk moment, te weten de eerste keer dat zij na inwerkingtreding onderhavige maatregel in persoon in contact komen met de vreemdelingenketen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een vreemdeling die in het bezit is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, deze wil verlengen of wil omzetten in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Hij moet daarvoor een aanvraag indienen en daarbij zullen de biometrische gegevens worden afgenomen (voor zover dat nog niet gebeurd is). Indien de vreemdeling al in het bezit is van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zal hij in ieder geval uiterlijk na vijf jaar zijn verblijfsdocument moeten vernieuwen. Kortom, iedere vreemdeling met rechtmatig verblijf komt uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van deze maatregel op een natuurlijk moment in aanraking met de vreemdelingenketen. Op dat moment worden de biometrische gegevens afgenomen. Het is daarom, anders dan de leden van de D66-fractie opmerken, zo dat het volledige overzicht van alle gegevens van alle onder de wet vallende vreemdelingen de facto uiterlijk vijf jaren na inwerkingtreding kan worden bereikt.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de regering de Eerste Kamer kan informeren over de nadere regels die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld over de bevoegdheid tot het verwerken van biometrische gegevens, de criteria en de voorwaarden.

In artikel 106a, vijfde lid, van de Vw2000 wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over het afnemen en verwerken van de gezichtsoptnames en de vingerafdrukken en over de maatregelen die kunnen worden getroffen in het geval geen vingerafdrukken kunnen worden verkregen van een vreemdeling. Deze nadere regels worden gegeven in de nieuwe artikelen 8.27 (in welke gevallen de bevoegdheid tot het afnemen en verwerken van vingerafdrukken niet geldt: voor vreemdelingen beneden de leeftijd van zes jaren en vreemdelingen van wie het blijvend fysiek niet mogelijk blijkt om vingerafdrukken af te nemen) 8.28 (wijze van afname: digitaal zogenaamde platte vingerafdrukken), 8.29 (opslag in een daartoe door de Minister aangewezen bestand binnen de BVV en in andere bestanden mogen daarvan slechts kopieën worden opgenomen, die in voorkomende gevallen vanuit het aangewezen bestand in de BVV ook weer worden vernietigd), 8.30 (tijdelijke fysieke verhindering en hernieuwde afname na enige tijd), 8.31 (herhaald afnemen van biometrische gegevens van jeugdige vreemdelingen bij het bereiken van de leeftijd van twaalf jaren en achttien jaren, of van andere vreemdelingen in geval van onvoldoende gelijkenis van de gezichtsoptname of vingerafdrukken van onvoldoende kwaliteit), 8.32 (bepaling welke vingerafdrukken op het document worden opgenomen), 8.33 (inzet dactyloscoop in geval onduidelijkheid bestaat over de juistheid van de vingerafdrukken bij identificatie of verificatie) en 8.34 (beheer van en toegang tot de gegevens door ambtenaren: voor zover nodig voor een goede taakuitoefening en na een daartoe strekkende machtiging van de Minister) van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb2000).

Voorts zullen over de vernietiging van de biometrische gegevens, op grond van een nieuw artikel 8.35 Vb2000, in een regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie regels worden gesteld. Hierin zullen ook overige regels met betrekking tot het beheer van de gegevens worden gesteld die zien op het bewaken van de juistheid en volledigheid van de gezichtsoptnames en vingerafdrukken, de beveiliging van de gezichtsoptnames en vingerafdrukken tegen verlies of onrechtmatige verwerking en de wijze waarop de gegevens aan derden beschikbaar worden gesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben verder gevraagd waarom de gegevens ook beschikbaar worden gesteld aan ketenpartners, om welke instanties het gaat en onder welke criteria en voorwaarden.

Met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid zijn meerdere organisaties belast, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND), de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar), de vreemdelingenpolitie, de zeehavenpolitie en diplomatieke posten in het buitenland. Deze organisaties, die ketenpartners worden genoemd, vormen tezamen de vreemdelingenketen. Met het oog op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke uitvoering van het vreemdelingenbeleid hebben alle ketenpartners belang bij een zo betrouwbaar mogelijke vaststelling en registratie van de identiteit van vreemdelingen.

Identiteitsvaststelling en -verificatie van vreemdelingen wordt gedaan door de ketenpartners. Zo controleert de vreemdelingenpolitie in het kader van het vreemdelingentoezicht de identiteitsgegevens van een vreemdeling wanneer deze staande wordt gehouden. Als er nog geen identiteitsgegevens zijn geregistreerd dan gebeurt dat alsnog. De diplomatieke posten in het buitenland doen dat bij visum- en mvv-aanvragen, de IND bij aanvragen voor een verblijfsvergunning. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren moeten de ketenpartners toegang hebben tot de biometrische gegevens.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd, in het geval het gebruik van de gegevens niet beperkt is tot de uitvoering van de Vw2000, wat dan de rechtvaardiging is voor het verschil in behandeling ten opzichte van andere ingezetenen van Nederland, alsmede of de regering deze rechtvaardiging in overeenstemming acht met artikel 14 van het EVRM en artikel 21 van het EU-Handvest.

Het doel waarvoor de biometrische gegevens mogen worden verwerkt is bepaald in het voorgestelde artikel 107, tweede lid, onder a. Daarin is bepaald dat verwerking mogelijk is voor de uitvoering van de Vw2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. De biometrische gegevens zullen binnen de vreemdelingenketen worden gebruikt voor de identiteitsvaststelling en verificatie van de identiteit van de vreemdelingen die bij vreemdelingrechtelijke processen steeds weer plaatsvindt.

In aanvulling op het primaire doel van de afname en verwerking van de biometrische gegevens in de vreemdelingenketen wordt in artikel 107, vijfde lid, voorgesteld om de biometrische gegevens uitsluitend aan derden beschikbaar te stellen met het oog op:

1. Het verstrekken van een reisdocument door diplomatieke vertegenwoordigingen. De gegevens worden in dat geval ten behoeve van het verstrekken van een laissez-passer beschikbaar gesteld aan een diplomatieke vertegenwoordiging van een land waarvan de vreemdeling de nationaliteit heeft.
2. De identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen. De gegevens worden in dat geval beschikbaar gesteld aan de politie. Veelal is dit een rampen- en identificatieteam van de politie.
3. De opsporing en vervolging van strafbare feiten. De gegevens worden, op grond van het voorgestelde artikel 107, zesde lid, uitsluitend beschikbaar gesteld aan de officier van justitie en alleen in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de verdachte een vreemdeling is of in het belang van een opsporingsonderzoek dat op een dood spoor is beland of waarbij snel resultaat geboden is bij de opheldering van een misdrijf. Daarbij geldt tevens dat de officier van justitie daarvoor een machtiging nodig heeft van de rechter-commissaris.
4. De identiteitsvaststelling van een verdachte, veroordeelde of getuige. De gegevens worden met het oog daarop beschikbaar gesteld aan een officier van justitie.
5. De uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De gegevens worden in dat geval beschikbaar gesteld aan de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst of aan de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst.

Door de limitatieve bepaling van de gronden voor verstrekking is het niet mogelijk biometrische gegevens beschikbaar te stellen op grond van algemene gronden voor verstrekking zoals onder meer artikel 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens of de artikelen in het Wetboek van strafvordering betreffende het vorderen van gegevens. Het oogmerk hiervan is rechtszekerheid te bieden. Voorts is het van belang om in dit verband op te merken, dat het beschikbaar stellen van biometrische gegevens in de meeste gevallen niet leidt tot het verstrekken van vingerafdrukken. Het gaat veelal om het vergelijken van vingerafdrukken met vingerafdrukken in een ander bestand of met sporen waarbij verstrekking niet nodig is.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd in hoeverre het voorstel is getoetst aan Richtlijn 95/46 en de geldende jurisprudentie (zaak C 524/06, Huber). Deze leden vragen of de regering het met deze leden

eens is dat het Hof van Justitie van de Europese Unie de centrale verwerking van biometrische gegevens ook van andere personen dan onderdanen van een lidstaat in strijd met artikel 7 van die Richtlijn zal aanmerken.

De regering verwacht niet dat het Hof van Justitie de centrale verwerking van persoonsgegevens, waartoe ook biometrische gegevens behoren – van onderdanen van derde landen die geen familielid zijn van een burger van de Europese Unie – in strijd met artikel 7 van de Richtlijn 95/46/EG zal aanmerken. Het Hof heeft immers geoordeeld dat de persoonsgegevens inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de lidstaat van verblijf bezitten door die lidstaat centraal mogen worden verwerkt voor de toepassing van de wetgeving inzake het verblijfsrecht, vallende binnen de reikwijdte van de richtlijn 2004/38/EG en dat het gebruik van een register als het Duitse AZR (Ausländerzentralregister) voor de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste autoriteiten in beginsel legitiem is en, gelet op het karakter van dit register, verenigbaar met het in artikel 12, lid 1, EG (thans: artikel 18, eerste lid, VWEU) neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (rechtsoverweging 58).

Bij de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht moest de verwerking van persoonsgegevens op basis van de in de artikelen 8, lid 3, en 27, lid 1, van Richtlijn 2004/38/EG genoemde documenten, worden beschouwd als voor de uitvoering van de verblijfswetgeving noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van Richtlijn 95/46/EG. Inzake de wijze waarop een dergelijk register wordt gebruikt voor de uitvoering van de verblijfswetgeving, kan enkel het verlenen van toegang aan op dit gebied bevoegde autoriteiten worden beschouwd als noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46/EG, aldus het Hof (rechtsoverweging 59).

Wat de noodzaak betreft om over een centraal register als het AZR te beschikken ten behoeve van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste autoriteiten, heeft het Hof geoordeeld dat, gesteld dat gedecentraliseerde registers als de gemeentelijke bevolkingsregisters alle relevante gegevens bevatten om die autoriteiten in staat te stellen hun taak te vervullen, centralisering van die gegevens noodzakelijk kan blijken te zijn in de zin van artikel 7, sub e, van Richtlijn 95/46/EG, indien deze bijdraagt tot een efficiëntere uitvoering van deze wetgeving met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Unie die willen verblijven op het grondgebied van een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezitten (rechtsoverweging 62).

Uit (alle) voorgaande overwegingen volgt, aldus het Hof, dat een systeem van verwerking van persoonsgegevens inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit bezitten van de betrokken lidstaat, zoals het systeem dat is ingevoerd bij de AZR(-wet), dat de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste nationale autoriteiten tot doel heeft, voldoet aan het vereiste van noodzakelijkheid dat is gesteld in artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46/EG, uitgelegd in het licht van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit:

- indien het uitsluitend de gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die wetgeving door deze autoriteiten, en
- indien door de centrale verwerking van de gegevens de uitvoering van deze wetgeving met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, efficiënter kan verlopen (rechtsoverweging 66). In geen geval kunnen als noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46/EG worden beschouwd de bewaring en de verwerking van persoonsgegevens op naam in het

kader van een register als het AZR, voor statistiekdoeleinden, aldus het Hof (rechtsoverweging 68).

Voorts heeft het Hof ten aanzien van het gebruik voor de gegevens voor de bestrijding van criminaliteit overwogen dat voor een lidstaat de situatie van zijn burgers, uit het oogpunt van het doel van criminaliteitsbestrijding, niet anders mag zijn dan die van op zijn grondgebied verblijvende burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten.

Bijgevolg is, volgens het Hof, het verschil in behandeling tussen deze burgers van de lidstaat en die burgers van de Unie dat wordt teweeggebracht door de systematische verwerking van persoonsgegevens uitsluitend inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat bezitten, met criminaliteitsbestrijding als doel, een bij artikel 12, lid 1, EG (artikel 18, eerste lid, VWEU) verboden discriminatie (rechtsoverweging 80).

Artikel 12, lid 1, EG (artikel 18, eerste lid, VWEU) moet derhalve aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de invoering door een lidstaat van een systeem van verwerking van persoonsgegevens speciaal voor burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, met als doel de bestrijding van de criminaliteit, aldus het Hof (rechtsoverweging 81).

Van het voorliggende wetsvoorstel zijn burgers van de Unie en hun familieleden uitgesloten, doordat in artikel 106a, vierde lid, onder a, uitdrukkelijk is bepaald dat artikel 106a, eerste lid, waarin de verplichting is opgenomen om mee te werken aan het maken van een gezichtsopname en de afname van tien vingerafdrukken, niet geldt voor gemeenschapsonderdanen.

De verwerking van persoonsgegevens voor de toepassing van de wetgeving voor verblijfsrechtelijke doeleinden in het kader van onderhavig wetsvoorstel past binnen de grenzen die door het Hof zijn gesteld ten aanzien van de verwerking van dergelijke gegevens van burgers van de Unie, die niet de nationaliteit bezitten van de lidstaat van verblijf. Niet valt in te zien waarom dat voor onderdanen van derde landen anders zou zijn. De verwerking van de persoonsgegevens voor statistische doeleinden zal, voor zover dit al gebeurt, in de Nederlandse situatie niet plaatsvinden op naam, maar geanonimiseerd, hetgeen eveneens in overeenstemming is met de uitspraak van het Hof.

De verwerking van gegevens, verkregen in het kader van de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving, met het oog op de criminaliteitsbestrijding wordt in het kader van onderhavig wetsvoorstel geregeld op basis van artikel 107, vijfde en zesde lid, en daar geclausuleerd. Daarin komt tot uitdrukking het uitgangspunt dat, naarmate de bevoegdheid ingrijpender is, de bevoegdheid toekomt aan een hogere autoriteit. Daarbij geldt dat voor de meest ingrijpende bevoegdheden een machtiging van de rechter-commissaris is vereist. Met betrekking tot het gebruik van de gegevens met het oog op criminaliteitsbestrijding (de opsporing en vervolging van strafbare feiten) voorziet het voorgestelde artikel 107, zesde lid, daarin doordat is gekozen voor de tussenkomst van de autoriteit die is vereist voor de meest ingrijpende bevoegdheden. Daarnaast gelden nog andere, strikte voorwaarden, zoals hierna nog zal worden vermeld onder «Verstrekking aan derden» (zesde alinea).

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd of de regering – net als deze leden – vindt dat het antwoord op de prejudiciële vraag die door de Raad van State is gesteld over Verordening 2252/2004 in samenhang met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten ook bepalend zal zijn voor het gebruik van de opgeslagen persoonsgegevens van derdelanders in het licht van het VIS en het SIS-II, en zo ja, of de regering bereid is ingeval het wetsvoorstel wordt aangenomen, om het gebruik voor andere doeleinden op te schorten totdat het Hof de vragen heeft beantwoord.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het Europese Hof van Justitie gevraagd of de verordening, die lidstaten van de Europese Unie verplicht tot het opnemen van vingerafdrukken in reisdocumenten geldig is in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten en artikel 8 van het EVRM (onder meer vanwege het ontbreken van de noodzakelijkheid) en of niet moet worden gewaarborgd dat de vingerafdrukken die in het kader van de verordening zijn verkregen niet voor een ander doel mogen worden gebruikt.

Zolang het Europese Hof van Justitie nog geen uitspraak gedaan kan de regering niet ingaan op de eventuele gevolgen daarvan voor het gebruik van opgeslagen persoonsgegevens van onderdanen van derde landen in het licht van andere informatiesystemen.

De regering wacht die uitspraak met belangstelling af.

Dit wetsvoorstel ziet namelijk niet op de implementatie van de verordening waarin de opname van de vingerafdrukken op het verblijfsdocument van onderdanen van derde landen is geregeld, maar biedt – anders dan de Paspoortwet – een zelfstandige (nationale) grondslag voor het afnemen en verwerken van tien vingerafdrukken en de opslag ervan in de vreemdelingenadministratie ten behoeve van de uitvoering van de Vw2000.

De noodzakelijkheid van de afname en opslag van tien vingerafdrukken is voldoende aangetoond.

Voor vreemdelingen ontbreekt immers een betrouwbare bronregistratie van identiteitsgegevens. Ook zijn naamsgegevens van vreemdelingen onvoldoende stabiel en daarmee kwetsbaar voor foutief gebruik en misbruik. De noodzaak om unieke kenmerken zoals vingerafdrukken in de vreemdelingenadministratie vast te leggen is daardoor groot. Door het opslaan van biometrische gegevens van de vreemdeling bij het eerste persoonlijk contact met de vreemdelingenketen ontstaat er een extra brongegevens voor de identiteitsvaststelling.

Het gebruik van vingerafdrukken maakt het vervolgens mogelijk om identiteitsfraude te onderkennen waar dat nu niet mogelijk is.

Door het gebruik van de vingerafdrukken zullen bovendien de vreemdelingenrechtelijke processen sneller verlopen.

Ook zal het gebruik van vingerafdrukken de vreemdeling kunnen beschermen tegen identiteitsdiefstal.

De regering ziet daarom geen aanleiding om, vooruitlopend op de uitspraak van het Europese Hof, het gebruik van persoonsgegevens voor andere doeleinden op te schorten.

De aan het woord zijnde leden hebben ook gevraagd of er na de brief over de stopzetting van de opslag van biometrische gegevens voor identiteitsgegevens in de paspoortadministratie onderzoek is uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van het gebruik van vingerafdrukken voor identificatie- en verificatiedoelinden, en zo nee, of de regering kan toelichten waarom opslag in een centrale databank van 10 vingerafdrukken en gezichtsherkenning nu wel verantwoord zou zijn, terwijl dat voor Nederlanders niet verantwoord is bevonden.

Voor vreemdelingen (asielzoekers en ongedocumenteerden) worden vingerafdrukken al sinds eind jaren »80 succesvol gebruikt voor identiteitsvaststelling. In de vreemdelingenketen is sindsdien expertise opgebouwd over het afnemen en het gebruiken van vingerafdrukken. Dat heeft er toe geleid dat met gebruikmaking van vingerafdrukken identiteiten kunnen worden vastgesteld en geverifieerd van asielzoekers en ongedocumenteerden. Bovendien is Nederland niet het enige land waar dit gebeurt. Ook in de meerderheid van de andere lidstaten worden sinds de introductie van EURODAC asielzoekers geïdentificeerd door middel van vingerafdrukken. Kortom, de jarenlange ervaring in de vreemdelingenketen, het geleidelijk aan toepassen van biometrie bij groepen vreemdelingen en de relatief beperkte omvang van het aantal vreemdelingen van wie biometrie wordt afgenomen, zorgen ervoor dat de kwaliteit van het opnameproces van de afgenomen vingerafdrukken, het gebruik en de opslag nauwlettend in het oog kan worden gehouden. Dat gebeurt nu al, en wordt voortgezet. Daarbij is nog van belang dat de invoering van de biometrie voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding van de onderhavige maatregel zich al rechtmatig in Nederland bevinden geleidelijk zal plaatsvinden, doordat hun biometrische gegevens zullen worden afgenomen en vastgelegd bij de natuurlijke momenten van contact in persoon met de vreemdelingenketen, zoals bij vernieuwing van de verblijfsdocumenten.

Verstrekking aan derden

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regeling die is voorzien in artikel 107, zesde lid, van de Vw2000, en kan worden gezien als een inperking van de juridische mogelijkheden om in de strafrechtswetgeving gebruik te maken van de vingerafdrukken uit de vreemdelingenadministratie, artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering (Sv) tot een dode letter maakt.

Het voorgestelde artikel 107, zesde lid, van de Vw2000 vormt een specialis ten opzichte van artikel 126nc Sv. De eisen die in dat artikellid worden gesteld, zijn strenger dan de eisen uit artikel 126nc Sv. Op grond van artikel 126nc, eerste lid, Sv kunnen opsporingsambtenaren nu in geval van verdenking van een misdrijf en indien dat in het belang van het onderzoek is, vorderen dat uit de BVV identificerende gegevens van een vreemdeling worden verstrekt. Onder deze te verstrekken gegevens vallen, volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met bevoegdheden tot het vorderen van gegevens, ook biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken (Kamerstukken II 2003/04, 29 441, nr. 3, blz. 21). Indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, kunnen op grond van artikel 107, zesde lid, van de Vw2000 vingerafdrukken van vreemdelingen niet aan een opsporingsambtenaar worden verstrekt, maar alleen aan de officier van justitie indien hij over een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris beschikt en er sprake is van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is en ook aan de andere voorwaarden uit artikel 107, zesde lid, van de Vw2000 is voldaan.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd welke waarborgen de regering kan geven dat biometrische gegevens die ter beschikking zijn gesteld met het oog op het verstrekken van een reisdocument door een buitenlandse diplomatieke vertegenwoordiging ten behoeve van de terugkeer, door het land van herkomst niet worden gebruikt om de vreemdeling te vervolgen en gevangen te zetten zodra hij is teruggekeerd in eigen land.

Verwijdering van vreemdelingen naar het land van herkomst gebeurt alleen als dat niet in strijd is met het EVRM, in het bijzonder artikel 3. Dus als de betrokken vreemdeling in het land van herkomst te vreezen heeft voor vervolging, foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, dan wordt de betrokken vreemdeling niet verwijderd naar zijn herkomstland en worden er geen gegevens verstrekt aan de autoriteiten van het land van herkomst.

De leden van de D66-fractie hebben de regering gevraagd hoe zij wil voorkomen dat het wetsvoorstel, zoals de Raad van State waarschuwde, tot een vrijbrief verwordt om op grond van gevonden vingerafdrukken een identiteit te zoeken. Ook vragen de leden van de D66-fractie of de regering – net als de D66-fractie – van mening is dat de vreemdelingendatabase niet mag worden beschouwd als een kaartenbak van potentiële verdachten.

Het vergelijken van de vingerafdrukken die verkregen zijn in strafrechtelijke onderzoeken met die van vreemdelingen is niet nieuw. Al sinds 1989 worden in Nederland in voorkomende gevallen vingerafdrukken van vreemdelingen gebruikt bij strafrechtelijke onderzoeken. De officier van justitie kan de vingerafdrukken die zijn aangetroffen bij een strafrechtelijk onderzoek laten vergelijken met die van vreemdelingen die in de BVV zijn verwerkt, indien aan enkele strikte voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden die de toenmalige Minister van Justitie bij brief van 12 november 2007 (Kamerstukken II, 2007/08, 19 637, nr. 1176) aan de Tweede Kamer heeft beschreven, zijn in artikel 107, zesde lid, Vw2000 gecodificeerd en op één onderdeel aangescherpt. Zoals nu ook het geval is, moet er altijd sprake zijn van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, voordat de officier van justitie gebruik kan maken van de vingerafdrukken van vreemdelingen. Bovendien moet er, zoals nu ook al geldt, een redelijk vermoeden bestaan dat de verdachte een vreemdeling is of moet het opsporingsonderzoek op een dood spoor zijn beland of er moet snel resultaat geboden zijn bij de opheldering van het misdrijf. Als extra eis stelt artikel 107, zesde lid, Vw2000 dat de officier van justitie altijd over een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris moet beschikken. Zonder die machtiging mogen aan hem geen vingerafdrukken uit de BVV worden verstrekt.

Niet alleen uit deze voorwaarden blijkt dat artikel 107, zesde lid, Vw2000 geen vrijbrief vormt om in de BVV te zoeken naar de identiteit van vreemdelingen en dat dat bestand niet wordt beschouwd als een kaartenbak van potentiële verdachten waarin naar hartenlust gekeken mag worden, maar ook uit het aantal gevallen waarin de officier van justitie momenteel gebruik maakt van zijn bevoegdheid, komt tot uitdrukking dat hij de inzet daarvan beperkt tot de gevallen die ertoe doen. Jaarlijks wordt maar in 75 strafrechtelijke onderzoeken door de officier van justitie verzocht om de vingerafdrukken van sporen die zijn aangetroffen bij het misdrijf, te vergelijken met de vingerafdrukken van vreemdelingen die in de BVV zijn verwerkt. Het gaat dan om zaken waarin niet op een andere wijze tot de identiteit van de dader van het onopgeloste misdrijf kon worden gekomen. De regering heeft er alle vertrouwen in dat de officier van justitie ook als het onderhavige wetsvoorstel tot wet

is verheven en in werking is getreden, op dezelfde zorgvuldige wijze als nu het geval is, van zijn bevoegdheid gebruik zal blijven maken, ook omdat het middel zich anders tegen hem keert.

De leden van D66 achten het oordeel van de regering erg vrijblijvend dat nadere richtlijnen niet nodig zijn omdat het tot de professionaliteit van elke officier van justitie behoort om concreet en objectiveerbaar te beoordelen of er een redelijk vermoeden is dat de verdachte een vreemdeling is en vragen nadere toelichting.

In de brief van 22 januari 2002 van de toenmalige Minister van Justitie (Kamerstukken II, 2001/02, 19 637, nr. 645) is uitgelegd in welke gevallen sprake kan zijn van een redelijk vermoeden dat de verdachte een vreemdeling is. Dat redelijk vermoeden kan ontstaan in het geval waarin uit onderzoek door de politie blijkt dat het misdrijf is gepleegd in (de directe nabijheid van) een asielzoekerscentrum. Ook de aard of de wijze van uitvoering van het misdrijf kan aanleiding vormen tot het redelijk vermoeden dat de dader een vreemdeling is, bijvoorbeeld in het geval een moord een afrekening lijkt door een criminele organisatie die voornamelijk bestaat uit vreemdelingen of indien bij het plegen van het delict een bepaalde modus operandi is gebruikt waarvan bekend is dat deze wordt gebruikt door een bepaalde groep van vreemdelingen. De regering acht de officier van justitie, gelet op zijn wettelijke positie als leider van een strafrechtelijk onderzoek, zeer wel in staat om te beoordelen of op grond van de feiten en omstandigheden van het misdrijf het vermoeden bestaat dat de verdachte een vreemdeling is. Daar komt bij dat hij dat oordeel niet alleen velt, maar ook de rechter-commissaris die op grond van artikel 107, zesde lid, Vw2000 moet beoordelen of aan dat criterium is voldaan, alvorens hij de officier van justitie schriftelijk toestemming verleent voor het raadplegen van de BVV.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de formulering «indien snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf» een «carte blanche» geeft om op deze grond altijd biometrische gegevens te verstrekken, zodra er sprake is van een misdrijf. Immers, zo stellen de leden van de CDA-fractie, is bij de opheldering van een misdrijf altijd snel resultaat geboden.

Het is juist dat de inzet van een officier van justitie zoveel mogelijk zal zijn om een misdrijf zo snel mogelijk op te lossen. Dat betekent echter niet dat hij daarom direct gebruik zal maken van de vingerafdrucken van vreemdelingen die in de BVV zijn opgeslagen. Raadpleging van de BVV moet immers voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. Gelet op dat vereiste is het bijvoorbeeld van belang dat eerst de op de plaats van het delict gevonden vingersporen zijn vergeleken met de vingerafdrucken die in HAVANK, dat is het landelijke vingerafdruckenbestand van de politie, zijn opgenomen. Indien die vergelijking geen treffer heeft opgeleverd en er ook geen andere middelen zijn om de identiteit van de verdachte te achterhalen, zal de officier van justitie beoordelen of er sprake is van een situatie waarin snel handelen vereist is en het gebruik van de BVV in dat kader van belang is. De rechter-commissaris zal vervolgens de afweging van de officier van justitie toetsen en bezien of de spoedeisendheid van de zaak voldoende onderbouwd is en of ook aan de andere voorwaarden voor raadpleging van de BVV is voldaan, alvorens hij een schriftelijke machtiging als bedoeld in artikel 107, zesde lid, Vw2000 aan de officier van justitie geeft.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag nadere informatie over hoe de voorgestelde uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen met betrekking tot de opsporing van misdrijven

zich verhoudt tot de Europese afspraken en regelingen over de toepassing van biometrie ter identificatie van vreemdelingen.

Vooropgesteld zij dat er geen sprake is van een uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de BVV met betrekking tot de opsporing van misdrijven. Zoals de regering eerder heeft beschreven, is het raadplegen van de biometrische kenmerken van personen in de BVV al lange tijd mogelijk onder de strikte voorwaarden die zijn omschreven in de brief van 12 november 2007 die in artikel 107, zesde lid, Vw2000 worden gecodificeerd.

Indien de vergelijking van vingersporen, die gevonden zijn in het kader van een in Nederland gepleegd misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, met de vingerafdrukken van vreemdelingen uit de BVV niet heeft geleid tot een identificatie van een persoon, kan de officier van justitie thans besluiten om andere lidstaten te vragen om die vingersporen te laten vergelijken met de vingerafdrukken die in hun databank met vingerafdrukken van vreemdelingen zijn opgeslagen. De officier van justitie zal hiertoe gebruikmaken van de internationale rechtshulpinstrumenten en zal vooraf moeten bepalen aan welke landen een rechtshulpverzoek gericht moet worden. De aangezochte lidstaat zal vervolgens beoordelen op basis van de eigen nationale wet- en regelgeving of het verzoek van Nederland wordt ingewilligd.

In sommige gevallen is het niet duidelijk aan welk land de officier van justitie zijn verzoek moet richten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer uit een strafrechtelijk onderzoek blijkt dat een crimineel netwerk actief is in een aantal landen in Zuid-Europa of wanneer niet duidelijk is in welk land een verdachte, die vermoedelijk een vreemdeling is, asiel heeft aangevraagd. Dit kan aan de orde zijn als de verdachte asiel heeft aangevraagd in bijvoorbeeld Italië maar binnen het Schengengebied verder is gereisd, inmiddels in Duitsland woont en criminele activiteiten heeft ontplooid in Nederland. Op 30 mei 2012 heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor aanpassing van de EURODAC-verordening waarmee de mogelijkheid wordt gecreëerd om onder strikte voorwaarden de vingerafdrukken van EURODAC te raadplegen in strafrechtelijke onderzoeken naar ernstige strafbare feiten. EURODAC is de centrale Europese databank om te controleren of een persoon eerder in een andere lidstaat van de EU asiel heeft aangevraagd. In EURODAC worden vingerafdrukken van deze personen opgeslagen, het geslacht en een nationaal referentienummer. Indien een lidstaat EURODAC heeft geraadpleegd in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar een ernstig strafbaar feit en er blijkt dat de vingerafdrukken bekend zijn in een bepaald land dan moet voor verdere informatie, zoals de naam en andere relevante informatie, een rechtshulpverzoek worden ingediend door de bevoegde rechtshandhavende autoriteit aan dat land.

De voorwaarden in het EURODAC-voorstel om EURODAC te mogen raadplegen in strafrechtelijke onderzoeken naar ernstige strafbare feiten komen nagenoeg overeen met de voorwaarden die in Nederland worden gehanteerd. Een uitzondering betreft de bevoegdheid om sporen van vingerafdrukken die verkregen zijn in een strafrechtelijk onderzoek te vergelijken met die van vreemdelingen indien een strafrechtelijk onderzoek op een dood spoor is beland of onvoldoende zicht is op een snel resultaat waar dat wel geboden is. Deze bevoegdheid is in Nederland wel van toepassing maar is niet opgenomen in het EURODAC-voorstel.

Door EURODAC te raadplegen kan worden bepaald of de vingerafdrukken bekend zijn in de Europese Unie en in welk land de vingerafdrukken zijn opgeslagen. De officier van justitie kan vervolgens een bilateraal

rechtshulpverzoek aan het betreffende land richten voor nadere informatie over de betrokkene zoals de naam en andere relevante informatie. De aangezochte lidstaat zal, zoals thans ook het geval is, op basis van de geldende criteria in dat land beoordelen of het verzoek van Nederland wordt ingewilligd. Aan Nederlandse zijde zal bij de toepassing van de EUODAC-verordening het vereiste van een voorafgaande rechterlijke machtiging ook gelden als de officier van justitie het vergelijken van sporen van vingerafdrukken met vingerafdrukken van vreemdelingen die in EUODAC zijn verwerkt, wil vorderen. De rechter-commissaris zal dus een voorafgaande machtiging moeten verlenen, voordat sporen van vingerafdrukken uit een strafrechtelijk onderzoek mogen worden vergeleken met vingerafdrukken van vreemdelingen in EUODAC. Ook in het geval van een rechtshulpverzoek uit het buitenland is er een rol voor de rechter-commissaris weggelegd. Wanneer een land EUODAC raadpleegt en dat een treffer oplevert met de vingerafdrukken die Nederland in EUODAC heeft opgenomen, dan zal dit land vervolgens informatie willen opvragen van Nederland over de persoon die hoort bij de vingerafdrukken. Het openbaar ministerie zal het rechtshulpverzoek uit dat land beoordelen. Indien de officier van justitie van oordeel is dat het verzoek kan worden ingewilligd, zal hij de rechter-commissaris vragen daarvoor een schriftelijke machtiging af te geven.

Voor informatie over het EUODAC-voorstel verwijs ik naar de brieven die in 2012 en dit jaar aan de Tweede Kamer zijn toegestuurd (Kamerstukken II, 2011/12, 22 112, nr. 1440, Kamerstukken II, 2012/13, 32 317, nr. 147 en Kamerstukken II, 2012/13, 32 317, nr. 153) en het verslag van het algemeen overleg dat op 31 januari 2013 met de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer over dit voorstel heeft plaatsgevonden (Kamerstukken II, 2012/13, 32 317, nr. 163 herdruk).

De Europese besluitvorming over het EUODAC-voorstel is inmiddels in een afrondende fase. Op 27 maart 2013 heeft het Ierse Voorzitterschap in Coreper geconcludeerd dat de lidstaten het akkoord, dat tussen de Raad en Europees Parlement is bereikt in de triloog van 21 maart 2013, onderschrijven en dat er dus in principe een overeenkomst is bereikt over het EUODAC-voorstel. Het LIBE Comité heeft het voorstel op 24 april 2013 aangenomen, waarna het voorstel is geagendeerd voor de plenaire vergadering van het Europees Parlement van 11 juni 2013.

5. Grondrechtelijk kader

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of het voorliggende voorstel de toets doorstaat aan artikel 8 EVRM nu de gegevens ook aan derden en het openbaar ministerie kunnen worden verstrekt. De leden van de GroenLinks-fractie hebben meegedeeld de jurisprudentie naar aanleiding van de Paspoortwet aldus te begrijpen dat centrale opslag en gebruik van de gegevens voor meerdere doeleinden, voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel, door de rechter in strijd zou kunnen worden geacht met artikel 8 van het EVRM. Deze leden hebben gevraagd of de door de voorzieningenrechter van de rechtbank te Utrecht in een uitspraak van 15 juli 2011 (LJN: BR2009) gebruikte argumenten om een verzoek om voorlopige voorziening af te wijzen niet juist duidelijk maken dat het voorliggende wetsvoorstel niet de toets aan artikel 8 van het EVRM doorstaat. In dat geval werden de vingerafdrukken slechts gedurende een (zeer) korte termijn opgeslagen (tussen het moment afname en het moment van afgifte van het aangevraagde paspoort). Daarnaast zou gebruik worden gemaakt van een van het internet afgesloten lokale opslag. Tenslotte heeft de voorzieningenrechter erop gewezen dat de opslag slechts zou plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van de Paspoortwet, die op dat moment niet voorzag in een opname van vingerafdrukken in de reisdocumentenregistratie en dat daarom doorle-

vering van de gegevens aan het openbaar ministerie en de AIVD niet aan de orde was.

De regering is van mening dat door middel van het voorgestelde artikel 106a in het onderhavige wetsvoorstel aan artikel 8 van het EVRM wordt voldaan. Daarin wordt immers bij de wet voorzien in criteria en rechtswaarborgen voor de centrale opslag, verwerking en doorlevering van gegevens, welke opslag, verwerking en doorlevering noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter voorkoming van inbreuken op de openbare orde en wanordelijkheden en de bescherming van rechten van anderen.

Het belang van de verwerkingsbevoegdheid zoals die is neergelegd in onderhavig wetsvoorstel past binnen het algemeen belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het raadplegen van het vingerafdrukkenbestand van vreemdelingen staat niet op zichzelf, maar valt binnen het bredere kader van het vergaren van gegevens in de strafvordering. In het kabinetsstandpunt inzake het rapport Gegevensverging in strafvordering is daarover gemeld dat de bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering weliswaar in beginsel ook kunnen worden toegepast jegens overheidsdiensten, maar dat dit niet van toepassing is indien in bijzondere wetten regels zijn opgenomen voor de verstrekking van gegevens ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek. In dit verband wijs ik op artikel 126nc van het Wetboek van Strafvordering. Op basis deze bepaling kunnen opsporingsambtenaren in geval van verdenking van een misdrijf, in het belang van het onderzoek vorderen om bepaalde opgeslagen of vastgelegde identificerende gegevens van een persoon te verstrekken. Onder deze te verstrekken gegevens vallen volgens de memorie van toelichting bij artikel 126nc ook biometrische gegevens. Vanwege de grootschalige gegevensverwerking is in onderhavig wetsvoorstel echter gekozen voor een bijzonder afwegingskader in artikel 107 Vw2000 die, zoals hiervoor is beschreven, tevens overeenkomt met de sinds november 2007 geldende praktijk. Verstrekking van de biometrische gegevens is ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten slechts mogelijk in het geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de verdachte een vreemdeling is of het opsporingsonderzoek op een dood spoor is beland, dan wel dat snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf. Het behoort telkens tot de bevoegdheid van de rechter-commissaris om de afweging te maken of aan een van de voorwaarden is voldaan. Hierbij geldt dat vanuit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit dat verstrekking van gegevens betreffende de vingerafdrukken uit de vreemdelingenadministratie aan een rechter-commissaris pas kan plaatsvinden indien het doel redelijkerwijs niet op een andere, minder nadelige wijze voor betrokkene, te bereiken is. Dit vergt steeds een belangenafweging door de rechter-commissaris aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval.

6. Wijze van totstandkoming van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of er onderdelen van het advies van het CBP zijn die de regering niet heeft overgenomen, en zo ja, wat zijn de redenen daarvoor zijn.

Het CBP heeft in het voornoemde advies gewezen op het feit dat het voor een vreemdeling verstreckende gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld voor het behoud van zijn verblijfsrecht, indien hij ten onrechte in de strafrechten terecht zou komen. Het CBP heeft geadviseerd te voorzien in nadere waarborgen voor de vreemdeling. De regering is van mening dat deze in het onderhavige voorstel niet behoeven te worden opgenomen.

Voor een burger bestaat geen mogelijkheid om zich in rechte te verzetten tegen het feit dat hij in een opsporingsonderzoek wordt betrokken. Dit geldt uiteraard ook voor een vreemdeling. De enkele betrokkenheid bij een onderzoek zal vreemdelingenrechtelijk echter geen consequenties hebben voor een reeds verleende verblijfstitel. Indien er strafvervolgning volgt, staan de betrokkene verschillende mogelijkheden ten dienste om zich tegen de verdere vervolging te verzetten, zoals het beroep op de rechter met het verzoek te verklaren dat de zaak geëindigd is en een bezwaarschrift tegen de kennisgeving van verdere vervolging, op grond van respectievelijk de artikelen 36 en 250 van het Wetboek van Strafvordering. Verder biedt artikel 25, eerste lid, van de Wet politiegegevens de betrokkene de mogelijkheid om zich tot de verantwoordelijke, bedoeld in artikel 1, onder f, van die wet te wenden met het verzoek hem mede te delen of over hem politiegegevens zijn verwerkt. Een soortgelijke mogelijkheid heeft betrokkene op grond van artikel 39i, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, teneinde te achterhalen of over hem strafvorderlijke gegevens zijn verwerkt. De betrokkene kan vervolgens ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Wet politiegegevens of artikel 39m, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens verzoeken om verbetering of verwijdering van de gegevens als deze niet ter zake dienend zijn of anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Ten slotte staat de weg naar de civiele rechter open als de betrokkene in een burgerlijk recht zou zijn geschaad. Indien er sprake is van een onrechtmatige daad, dan heeft betrokkene er in beginsel recht op dat de gevolgen daarvan zoveel mogelijk worden beperkt dan wel door een passende vorm van schadevergoeding zoveel mogelijk worden goedge maakt.

7. Overig

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

Het voorgestelde zevende lid is gelijk aan het vijfde lid van dat artikel, zoals dat is vastgesteld op basis van het voorstel van wet betreffende het Modern migratiebeleid (Kamerstukken II, 2008–2009, 32 052). Het CBP heeft blijkens brief van 10 maart 2009 met name ook het voorgestelde, gewijzigde artikel 107 Vw2000 in ogenschouw genomen en ten aanzien daarvan meegedeeld dat daarin wordt voorzien in een wettelijke basis voor de landelijke vreemdelingenadministratie, dat deze administratie een verzameling (persoons) gegevens bevat met betrekking tot (gewezen) vreemdelingen en (gewezen) referenten voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor onder meer een goede uitvoering van de Vw2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Met het oog op de gegevensuitwisseling met derden voorziet de wet al in een toereikende basis, aldus het CBP destijds.

In de Memorie van toelichting (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 32 052, nr. 3, p. 97) is vermeld dat het destijds voorgestelde vijfde lid (thans zevende lid) grotendeels overeen kwam met het toen nog geldende tweede lid van artikel 107. Op grond van dit lid waren andere bestuursorganen dan de (toenmalige) Minister van Justitie bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht de minister (IND) de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Vw2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Aangezien de korpschef niet langer

een taak zou hebben bij de toelating van vreemdelingen, zouden gegevens van derden, die relevant zijn voor toelatingsaanvragen, niet langer rechtstreeks aan hem worden verstrekt. De bestuursorganen konden bij de uitwisseling van gegevens met de IND gebruik maken van het vreemdelingsnummer (v-nummer) dat de vreemdelingenadministratie toekent aan iedere vreemdeling (derde lid) en het burgerservice-nummer (zie artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservice-nummer). Voorts zouden zij gebruik kunnen maken van het fi-nummer dat door de Belastingdienst zou worden ontwikkeld. Dat fi-nummer zou te zijner tijd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden aangewezen als een van de nummers waarvan bij de gegevensuitwisseling gebruik kan worden gemaakt. Aangezien er op dat moment nog onvoldoende inzicht bestond in de andere bij de gegevensuitwisseling te gebruiken nummers, bestond het voornemen deze naderhand in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 aan te wijzen. Daarbij werd destijds met name gedacht aan een of meer van de unieke nummers, die op grond van de Handelsregisterwet 2007 worden toegekend. Het sofinummer was al grotendeels vervangen door het burgerservicenummer en was derhalve al niet langer opgenomen. Mocht het gebruik daarvan in de toekomst toch nog relevant blijken te zijn, zou dat nummer alsnog in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 kunnen worden opgenomen.

Met het CBP is de regering van oordeel dat een wettelijke basis voor de aanwijzing van andere nummers als bedoeld in artikel 107, vijfde (thans zevende) lid, voldoende is om deze te kunnen aanwijzen door middel van een ministeriële regeling. Daarmee acht de regering het niet nodig deze bij wet aan te wijzen of door middel van een ontwerp algemene maatregel van bestuur voor te hangen bij de Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven