

35604 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de tijdelijke verlenging van de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken

Nr. 11 Brief van de minister van Asiel en Migratie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2024

1. Inleiding

De Wet biometrie in de vreemdelingenketen (Wbvk) trad op 1 maart 2014 in werking met een geldigheidsduur van zeven jaar. De Wbvk is diverse keren geëvalueerd alvorens te beslissen over eventuele verlenging van de wet. Op verzoek van de Eerste Kamer vond er in 2017 een tussenevaluatie plaats.

Daaruit bleek dat o.a. vanwege het ontbreken van een nulmeting een vervolgevaluatie nodig was om de effecten van de Wbvk beter in kaart te brengen. Uit de vervolgevaluatie in 2019 bleek dat vanwege het ontbreken van een nulmeting en de aanwezigheid van eenduidige meetgegevens de doelmatigheid van de Wbvk niet kon worden vastgesteld. Uit deze evaluatie bleek ook dat het belang van de inzet van biometrie over de volle breedte werd onderschreven.

Derhalve is per 1 maart 2021 de geldigheidsduur van de wet verlengd tot 1 maart 2026, met de toezegging van het kabinet aan het parlement dat er drie jaar na de verlenging een nieuwe evaluatie zou plaatsvinden.

Deze evaluatie dient uitsluitsel te geven over de effectiviteit, de proportionaliteit, het nut en de noodzaak van de nationale bevoegdheid tot het afnemen, opslaan en verwerken van biometrische gegevens van vreemdelingen, en om een afweging te maken over de definitieve voortzetting van de Wbvk.

Op 26 juli jl. is de evaluatie van de Wbvk aangeboden aan het ministerie van Asiel en Migratie.

Ik spreek mijn dank uit aan de onderzoekers en het WODC voor hun waardevolle inzet en deskundige bijdrage.

2. Onderzoeksvragen in de evaluatie

In de evaluatie zijn twee kernonderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe verhoudt de Wbvk zich tot relevante andere (EU-) wet- en regelgeving?

- Welke bijdrage levert de Wbvk aan de identiteitsvaststelling van de vreemdeling en daarmee aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000?

De eerste onderzoeksvraag richt zich op de verhouding van de Wbvk tot de relevante EU-verordeningen op het gebied van migratiebeleid en biometrie. Artikel 106a, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000) bepaalt dat de Wbvk slechts van toepassing is voor zover biometrie niet op grond van Europese verordeningen kan worden afgenomen en verwerkt.

De tweede onderzoeksvraag beoogt inzicht te verschaffen in de bijdrage van de Wbvk aan de werking van de Vw2000. Hierbij is gekeken naar de registratie, de opslag en het beheer van biometrische gegevens, evenals naar de wijze waarop deze gegevens worden gebruikt en de kwaliteit ervan wordt gemonitord en geborgd. Daarnaast is onderzocht welke informatie beschikbaar is over geconstateerde onregelmatigheden door het gebruik van biometrie en wat deze gegevens betekenen voor de effectiviteit van de Wbvk.

In mijn reactie ga ik in op de antwoorden die de evaluatie op bovengenoemde vragen geeft. Tot slot ga ik in op de doeltreffendheid en de eventuele voortzetting van de wet.

3. Evaluatievraag 1: Hoe verhoudt de Wbvk zich tot relevante andere (EU-) wet- en regelgeving?

De evaluatie concludeert dat de Wbvk gedeeltelijk door EU-verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens wordt overlapt, maar dat er nog steeds onderdelen van het ketenproces zijn waarin de Wbvk een cruciale rol vervult.

Daarnaast biedt de Wbvk een wettelijke grondslag voor de afname en opslag van vingerafdrukken en gezichtsopnames bij reguliere aanvragen. De Verordening betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) voorziet immers niet in een toereikende grondslag voor het verzamelen van dergelijke biometrische gegevens. Daarnaast verleent de Wbvk een aanvullende bevoegdheid tot het afnemen van vingerafdrukken ter verificatie van identiteit en verblijfstatus bij asielaanvragen. Naast de interoperabiliteit tussen Europese systemen en de gegevensuitwisseling die hieruit voortvloeit, biedt artikel 107 Vw2000 een grondslag voor de opname van gegevens in de nationale vreemdelingenadministratie.

Bovendien beperken bepaalde EU-verordeningen, zoals de Entry Exit System (EES)-verordening, het afnemen van vingerafdrukken

in gevallen tot een bepaald aantal, en biedt de huidige European Asylum Dactyloscopy (EURODAC)-verordening geen mogelijkheid om gezichtsopnamen af te nemen. Verder voorzien de EU-verordeningen niet in alle procesoverstijgende toepassingen van biometrie. Bijvoorbeeld, wanneer een vreemdeling geregistreerd staat in EURODAC, kan bij terugkeer en een opvolgende nieuwe aanvraag voor een mvv niet worden gezocht in dat systeem.

De Wbvk blijft derhalve noodzakelijk om te waarborgen dat biometrische gegevens door de gehele migratieketen worden gebruikt in alle relevante processen.

Ik onderschrijf de conclusie van de onderzoekers dat zich in de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan op EU-niveau met betrekking tot biometrie, waardoor de reikwijdte van de EU-verordeningen in de migratieketen is toegenomen. Een nadere analyse laat evenwel ook zien dat er nog categorieën vreemdelingen zijn die niet zijn gedekt door Europese verordeningen.

Dit betreft met name vreemdelingen die het inburgeringsexamen in het buitenland afleggen en vreemdelingen die een aanvraag indienen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en/of een verblijfsvergunning regulier.

Ik concludeer dan ook dat, hoewel de reikwijdte van EU-verordeningen is vergroot, deze de Wbvk niet volledig vervangen.

4. Evaluatievraag 2: Welke bijdrage levert de Wbvk aan de identiteitsvaststelling van de vreemdeling en daarmee aan de werking van de Vreemdelingenwet 2000?

Het onderzoek toont aan dat de Wbvk een relevante juridische basis biedt voor de afname van biometrische gegevens bij bepaalde categorieën vreemdelingen, de opslag van deze gegevens in de Basis Voorziening Vreemdelingen (hierna: BVV) en de koppeling aan een vreemdelingsnummer.

Zoals de evaluatie aantoont, vormt het gebruik van de BVV en de daarin geregistreerde biometrische gegevens een integraal onderdeel van alle processen binnen de migratieketen. Terwijl identiteitsdocumenten kunnen veranderen, vervalst kunnen worden of niet authentiek kunnen zijn, en persoonsgegevens zoals naam en nationaliteit kunnen veranderen, blijven vingerafdrukken constant en vormen zij het meest betrouwbare middel om de identiteit van een persoon vast te stellen. Het onderzoek laat tevens zien dat de kwaliteit van de biometrische gegevens in de

BVV over het algemeen als voldoende wordt beschouwd en dat de slagingspercentages voor identiteitsverificaties hoog zijn.

De jaarlijkse rapportage onregelmatigheden biometrie in de migratieketen biedt een waardevol inzicht in het aantal gevallen van mogelijke identiteitsfraude en administratieve onregelmatigheden.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat, hoewel hiermee een uniforme rapportage is opgezet, de informatie verder kan worden verfijnd, een meer structureel karakter kan krijgen en eventuele trends mogelijk in de toekomst kunnen worden geconstateerd.

De onderzoekers concluderen voorts dat het van belang is om telkens kritisch te kijken waarom informatie wordt verzameld en of de verzameling van gegevens proportioneel is ten opzichte van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van vreemdelingen.

Ik onderschrijf de constatering van de onderzoekers dat de (jaarlijkse) rapportage onregelmatigheden, die is ingevoerd en die inzicht biedt in de aantallen onregelmatigheden die met behulp van biometrie naar boven komen, kan worden verfijnd, zodat deze nog meer relevante en gestructureerde informatie over mogelijke gevallen van identiteitsfraude biedt.

Ook is de 'dark number' problematiek onverminderd relevant; het aantal onregelmatigheden dat door de Wbvk is voorkomen, is niet eenduidig vast te stellen. De kern is natuurlijk dat biometrie objectief en concludent is bij identiteitsvaststelling.

Ik bevestig de constatering van de onderzoekers dat partners binnen de migratieketen unaniem de toegevoegde waarde van biometrie onderstrepen. De juridische basis die de Wbvk biedt voor het opslaan en gebruiken van biometrie in een nationaal bestand, buiten de reikwijdte van EU-regelingen om, is essentieel. Zonder biometrie op nationaal niveau zouden processen minder doelmatig verlopen, waardoor er meer beroep zou moeten worden gedaan op documentatie en verklaringen van vreemdelingen, die fraudegevoelig zijn. Biometrie is dat niet. Dit zou leiden tot enerzijds een aanzienlijke toename van de benodigde capaciteit voor ketenpartners en anderzijds een afname van de doeltreffendheid van de processen. Biometrie is vaak het enige middel om de identiteitsregistratie van vreemdelingen goed te waarborgen, en is daarom zo geïntegreerd in de processen dat ketenpartners - en ik beaam deze constatering - zich een alternatief scenario nauwelijks kunnen voorstellen.

Ik onderschrijf de conclusie van de onderzoekers dat het gebruik van biometrische gegevens een inbreuk vormt op het recht op persoonlijke levenssfeer, zoals gewaarborgd in artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet.

Deze inbreuk is zorgvuldig afgewogen en gerechtvaardigd, aangezien de Wbvk erop gericht is de identiteit van vreemdelingen

eenduidig vast te stellen en fraude te bestrijden. Deze toepassing vindt dan ook plaats binnen de wettelijke kaders en voldoet aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

5. Doeltreffendheid van de Wbvk

Het onderzoek toont aan dat het gebrek aan (eenduidige) kwantitatieve gegevens over de effectiviteit van de Wbvk, evenals de uitdaging om onregelmatigheden en fraudegevallen volledig in kaart te brengen, blijft bestaan. Het blijft onduidelijk hoeveel gevallen van identiteitsfraude daadwerkelijk voorkomen worden dankzij de wet.

Zoals eerder vastgesteld in de voorgaande evaluaties, vormt het ontbreken van cijfers van vóór de inwerkingtreding van de Wbvk een obstakel voor het maken van een goede vergelijking.

Desalniettemin kunnen de volgende conclusies op basis van het onderzoek worden getrokken:

1. De Wbvk biedt een fundamentele juridische grondslag voor het gebruik van biometrie, met name in situaties waarin EU-verordeningen niet van toepassing zijn, hetgeen de efficiëntie van diverse processen binnen de migratieketen aanzienlijk verhoogt.
2. Hoewel de exacte impact van de Wbvk moeilijk kwantitatief vast te stellen is, erkennen ketenpartners unaniem de waarde van biometrische gegevens voor de identiteitsregistratie van vreemdelingen. Zonder de Wbvk zouden deze processen minder effectief verlopen en meer capaciteit vergen.
3. Kwalitatief onderzoek wijst uit dat de Wbvk bijdraagt aan een doelmatige uitvoering van vreemdelingenprocessen, waarbij het gebruik van biometrie een integraal onderdeel vormt. De rapportage onregelmatigheden biedt inzicht in de gevallen van potentiële identiteitsfraude.
4. Kwantitatief onderzoek wijst uit dat biometrie een aanzienlijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de uitvoering van identificatie- en verificatieprocessen doordat de kans op fouten wordt verkleind en daarmee de nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid wordt verhoogd.

Ik sluit mij aan bij de constatering van de onderzoekers dat de Wbvk een essentiële juridische basis is voor het gebruik van biometrie, waardoor processen binnen de migratieketen efficiënter verlopen.

Biometrie speelt een cruciale rol in de identiteitsvaststelling door de hoge mate van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid, waardoor fraude met biometrische gegevens vrijwel onmogelijk is.

Aangezien fraude voornamelijk op het gebied van biografische gegevens kan plaatsvinden, biedt biometrie een onmisbaar alternatief.

Voor ketenpartners – een standpunt dat ik deel - is het evident dat de Wbvk in grote mate bijdraagt aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

6. Conclusie

De Wbvk bevordert de veiligheid en betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling, -registratie en -verificatie, hetgeen cruciaal is voor de handhaving van de openbare orde en nationale veiligheid. Bovendien ondersteunt de wet een uniforme benadering van biometrische gegevens, wat de samenwerking tussen de ketenpartners en internationale partners bevordert.

De wet draagt tevens bij aan de bestrijding van fraude en van identiteitsdiefstal door het gebruik van onmiskenbare biometrische kenmerken.

Daarnaast faciliteert de Wbvk de efficiëntie en accurate afhandeling van asiel- en verblijfsaanvragen door een betrouwbare identificatie van vreemdelingen mogelijk te maken.

Gezien het voorgaande ben ik van oordeel dat de wet moet worden voortgezet. Het streven is om zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel gereed te hebben, dat ten doel heeft de Wbvk na 1 maart 2026 definitief voort te zetten.

De minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber - van de Klashorst