

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**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 augustus 2013

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het nader 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. In het hierna volgende is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden van het nader voorlopig verslag, maar waar dat de leesbaarheid ten goede komt, is daarvan afgeweken.

#### **1. Inleiding**

*Hoofdlijnen: biometrie in de vreemdelingenketen*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering, indien voorhanden, alsnog precieze gegevens kan verschaffen over de aantallen dan wel percentages van identiteitsfraude, vervalste documenten in de visumprocedure en weigering van de toegang aan de grens wegens valse of vervalste documenten.

Precieze gegevens over de omvang van fraude met documenten zijn niet voorhanden. Wel is bekend dat er fraude plaatsvindt. Het onderhavige wetsvoorstel is een middel om beter inzicht te krijgen in de aard en de omvang van fraude met documenten en identiteiten. In samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zal daartoe in kaart worden gebracht welke gegevens op welke manier door de ketenpartners geregistreerd moeten worden om in de toekomst meer en nauwkeuriger gegevens omtrent fraude te kunnen genereren. Ook zullen eenduidige werkdefinities voor «identiteits- en document-

fraude» worden afgesproken en in de vreemdelingenketen worden gebruikt. Die gegevens zijn ook nodig met het oog op de evaluatie van het wetsvoorstel. Hierdoor wordt fraude met documenten en identiteiten, en vervolgfraude zoals bijvoorbeeld het oneigenlijk gebruik van voorzieningen, niet alleen beter zichtbaar, maar kan zodanige fraude ook beter worden bestreden.

De leden van de CDA-fractie hebben onder de aandacht gebracht dat de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in de aanbevelingen in haar rapport «Het topje van de ijsberg?» heeft aangegeven dat, volgens deze leden, alvorens tot een centrale opslag van biometrische gegevens zou moeten worden besloten, er eerst een duidelijke definiëring van fraude zou moeten worden gegeven, er nader sociaalwetenschappelijk onderzoek zou moeten worden verricht naar aard en omvang van identiteits- en documentfraude, er één centrale regievoerder zou moeten worden aangesteld op het gebied van de fraudebestrijding, de kennis en expertise gebundeld zouden moeten in een beperkt aantal immigratiekantoren en frauduleuze handelingen op één manier en in één systeem, de basisvoorziening vreemdelingen (BVV), geregistreerd zouden moeten worden. Deze leden hebben naar aanleiding daarvan gevraagd of de regering kan aangeven of en zo ja op welke wijze aan deze aanbevelingen reeds gehoor is gegeven en in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel tegemoet komt aan deze aanbevelingen. Is, mede gelet op het bovenstaande, het opzetten van een kostbaar systeem van opslag van biometrische kenmerken van vreemdelingen, dat bovendien noodgedwongen niet compleet is, vanwege het ontbreken van biometrische kenmerken van vreemdelingen die (geparenteerd zijn aan) EU-onderdanen, op dit ogenblik niet voorbarig, aangezien het aantal fraudegevallen niet, althans niet goed wordt geregistreerd, zo hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd. Uitsluitend ná adequate registratie kan immers toch pas worden afgewogen of een dergelijk op te zetten kostbaar centraal opslagsysteem proportioneel is te noemen, aldus hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd.

Het rapport van de ACVZ verschaft een begin van nader inzicht in de problematiek van identiteits- en documentfraude door vreemdelingen en de aanbevelingen zijn zeer nuttig met het oog op nader onderzoek, te volgen door een betere aanpak van met name documentfraude in de vreemdelingenketen. De meeste aanbevelingen worden onderschreven en zoveel mogelijk (na noodzakelijk onderzoek) in maatregelen omgezet. Ik verwijs naar de reactie die door de regering is gegeven op gemeld rapport (brief van de Minister van Justitie van 7 juli 2010, Kamerstukken II, 2009–2010, 19 637, nr. 1355, Vreemdelingenbeleid, bijlage 2).

Het is, anders dan de aan het woord zijnde leden menen, niet geheel juist dat de ACVZ heeft gemeld van mening te zijn dat er alvorens wordt besloten om over te gaan tot een centrale opslag van biometrische gegevens eerst sociaalwetenschappelijk onderzoek moet worden gedaan, gevolgd door een aantal andere maatregelen. Wel heeft de ACVZ aanbevolen een zorgvuldige belangenafweging te maken voordat tot centrale opslag van biometrische gegevens wordt besloten (aanbeveling 3).

Die aanbeveling is ter harte genomen. De opslag zal op een zo veilig mogelijke manier moeten plaatsvinden en met het toekennen van de rechten ten aanzien van het raadplegen van het systeem en het inzien van de gegevens zal zorgvuldig moeten worden omgegaan. Veiligheidsmaatregelen zijn eenvoudiger te treffen voor een centraal systeem dan voor talloze decentrale systemen, omdat het beheer in één hand ligt. Tegelijkertijd is het risico dat alle beschikbare gegevens in één keer in handen

van onbevoegden komen bij centrale opslag groter dan bij decentrale opslag. Vanuit dit besef worden de hoogst mogelijke beveiligingsmaatregelen getroffen, zowel wat betreft de wijze van opslag als de toegang tot de gegevens.

De ACVZ acht voor een effectieve aanpak van identiteits- en document-fraude in de vreemdelingenketen meer en concreter inzicht in de aard en omvang ervan noodzakelijk. Daarom beveelt de ACVZ aan nader sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar deze problematiek te verrichten (aanbeveling 4). Ook die aanbeveling wordt onderschreven.

Daarbij verdient vermelding dat door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie op 15 mei 2008 het programma «Versterking Identiteitsketen Publieke Sector» (VIPS) is gestart. Het programma beoogt een samenhangend pakket van maatregelen te ontwikkelen en uit te voeren om (a) fraude met identiteiten zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden en (b) fouten met identiteiten beter te voorkomen en te herstellen. Daarnaast wordt met de programmatische aanpak beoogd de samenwerking van organisaties in de gehele publieke identiteitsketen te verbeteren. Een van de maatregelen in het kader van VIPS is de inrichting van een centraal meldpunt identiteitsfraude, waar slachtoffers van identiteitsfraude terecht kunnen voor hulp en informatie. Deze maatregel is inmiddels gerealiseerd.

Verder verdient vermelding het rapport «Omvang van identiteitsfraude & maatschappelijke schade in Nederland» (Kamerstukken II, 2011–2012, 26 643, nr. 231, met bijlage) en het in juni 2013 aangeboden vervolgrapport «2013-update onderzoek «Omvang van identiteitsfraude & maatschappelijke schade in Nederland»» (Kamerstukken II, 2012–2013, 26 643, nr. 281, met bijlage).

Bij de aanbieding van dat vervolgrapport is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer meegedeeld dat hij, om een scherp en coherent beeld te vormen van de aard en omvang van identiteitsfraude, een integrale monitor identiteit inricht. Met deze monitor wordt inzicht gecreëerd in het brede domein van identiteitsmanagement. Identiteitsfraude zal hier een prominente positie bij innemen, naast volumegegevens, kwaliteitsgegevens en informatie over de diverse identiteitsketens. De monitor zal een rijksbrede scope hanteren. Het streven is eind 2013 een eerste versie van de monitor uitgevoerd te hebben en van hieruit deze verder te ontwikkelen en de registratie te verbeteren. Zoals op 10 april 2013 in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de toekomstbestendigheid van de identiteitsinfrastructuur is toegezegd (Kamerstuk 26 643, nr. 279), zal het kabinet de verschillende maatregelen tegen identiteitsfraude in onderlinge samenhang plaatsen in een brede visie op de aanpak van identiteitsfraude. Deze zal dit najaar aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

De ACVZ heeft aanbevolen om één regievoerder aan te stellen die de uitvoeringsinstanties in de identiteitsketen zoals op het gebied van het identiteitsmanagement als fraudebestrijding aanstuurt (aanbeveling 5). Ook die aanbeveling wordt onderschreven, maar daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat een goede ketensamenwerking niet automatisch tot stand komt door een organisatorische maatregel te treffen als het aanstellen van een coördinerend of sturend bewindspersoon. Betere samenwerking vraagt naast verandering van de organisatie immers ook verandering van de cultuur en werkprocessen. Anderzijds moet worden gekeken naar bestaande verantwoordelijkheden en taakgebieden en in welke mate preventie en bestrijding van fraude daar wordt aangepakt. In het eerder genoemde programma VIPS wordt reeds samengewerkt aan

oplossingen voor problemen in de publieke identiteitsketen en de aansturing van het programma VIPS geschiedt door een stuurgroep op hoog ambtelijk niveau, waarin de acht bij VIPS betrokken overheidsorganisaties betrokken zijn.

Naar aanleiding van de aanbeveling van de ACVZ om kennis en expertise in een beperkt aantal immigratiekantoren te bundelen (aanbeveling 6) werken de IND en gemeenten intensief samen zodat de gezamenlijke informatiepositie wordt versterkt, waardoor gerichter kan worden gecontroleerd. Verder zijn handhaving en de bestrijding van fraude een integraal onderdeel van alle IND-processen en zal de IND bij een redelijk vermoeden van een strafbaar feit (misdrijf) aangifte doen. Er wordt dan aangifte gedaan van valsheid in geschrift of (poging tot) oplichting. In het geval van vervalste, valse of look-a-like documenten doet de IND aangifte.

De ACVZ beveelt onder meer aan, nadat zal zijn vastgesteld wat onder fraude moet worden verstaan en wat niet, om frauduleuze handelingen in één systeem te registreren, namelijk de BVV (aanbeveling 10).

Een uniforme registratie van frauduleuze handelingen, zoals de ACVZ aanbeveelt, acht ik wenselijk maar kan niet in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) worden gedaan. De BVV is namelijk geen registratiesysteem waarin frauduleuze handelingen kunnen worden geregistreerd, maar een bronstelsel voor persoonsgegevens waarmee uitvoeringsorganisaties persoonsgegevens kunnen registreren en verifiëren. Het is vooral van belang dat, op basis van een gedeeld begrippenkader, deze gegevens door de diverse ketenpartners worden vastgelegd en gedeeld. Hierin kan de BVV wel faciliteren.

Het nu voorliggende wetsvoorstel spitst zich toe op de bestrijding van identiteitsfraude in de vreemdelingenketen. De aanpak van identiteitsfraude heeft een gunstig effect op de aanpak van daarmee samenhangende fraude, namelijk met allerlei documenten, waaronder reis- en verblijfsdocumenten en buitenlandse akten. Zoals aangegeven in het rapport van de ACVZ, ontbreken bij vreemdelingen veelal betrouwbare brondocumenten, terwijl onderzoek van de aangeboden brondocumenten tijd en inspanning kost, waarbij als een van de knelpunten is aangegeven dat het de administratieve krachten, die bij dergelijk onderzoek betrokken zijn dan wel die dat onderzoek initiëren, aan de benodigde specialistische kennis ontbreekt of komt te ontbreken, doordat die kennis niet op peil wordt gehouden.

Het wetsvoorstel richt zich niet primair op de fraude die met identiteitsfraude samenhangt, maar met het voorstel wordt gepoogd de identiteitsfraude een stap voor te zijn, door een betrouwbare vaststelling van de identiteit van een vreemdeling door middel van vastlegging van unieke biometrische kenmerken van de betrokkene, namelijk een gezichtsopname en tien vingerafdrukken, bij gelegenheid van eerste contact met de vreemdelingenketen. Het voorstel richt zich op de gevallen waar de Europese regelgeving nog niet in voorziet, of in aanvulling daarop, in de gevallen waarin de Europese regelgeving daarin wel voorziet, maar waarin nog wordt volstaan met afname van minder dan tien vingerafdrukken. Het gaat daarbij om de identificatie en de verificatie. Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van dezelfde instrumenten en ook de infrastructuur, die op grond van de Europese regelgeving al in Nederland is gerealiseerd.

Als gevolg van de implementatie van de EURODAC-verordening, de Visumcode, de VIS-verordening en de Verordening betreffende de opname van biometrische kenmerken op verblijfsdocumenten, hoeft er

op grond van dit wetsvoorstel geen nieuw, kostbaar systeem voor de opslag van biometrische kenmerken van vreemdelingen te worden opgezet, omdat een zodanig systeem er al is en ook operationeel is. Dat brengt met zich dat ook de kosten al zijn gemaakt en gefinancierd. De kosten van de benodigde uitbreiding van de opslagcapaciteit in de BVV zijn, vergeleken met de eenmalige en structurele kosten van de implementatie van bedoelde verordening inzake biometrische kenmerken op verblijfsdocumenten, verwaarloosbaar. De capaciteit van de betreffende infrastructuur behoeft geen uitbreiding.

Dit wetsvoorstel dient ertoe om een juridische basis te leggen voor het door Nederland beoogde gebruik van de in Nederland al bestaande systemen, inclusief waarborgen tegen gebruik ervan door onbevoegden, waarbij aandacht is geschonken aan proportionaliteit en subsidiariteit van de onderhavige maatregel.

Zoals gezegd in de memorie van antwoord, is het voorliggende wetsvoorstel tevens bedoeld om het Europees systeem van relevante verordeningen (zoveel nodig, mogelijk en toegestaan) nationaal sluitend te maken.

Het gebruik van vingerafdrukken voor identiteitsvaststelling en verificatie van identiteit vindt al langere tijd plaats bij asielzoekers en ongedocumenteerden en bij het inburgeringsexamen buitenland. In het kader van toezicht kunnen eveneens vingerafdrukken worden afgenomen ter verificatie. Sinds 2012 worden van visumplichtige vreemdelingen vingerafdrukken afgenomen en worden vreemdelingendocumenten voorzien van vingerafdrukken.

De identiteit van de vreemdeling wordt vastgelegd door middel van koppeling van biometrische kenmerken aan de door de betrokkene opgegeven persoonsgegevens, al dan niet gestaafd door officiële reis- of identiteitspapieren. Als gevolg daarvan kan de betrokkene zich naderhand niet langer presenteren met behulp van andere persoonsgegevens of ook andere reis- of identiteitsdocumenten, zonder dat de overheid dat merkt. Het is noodzakelijk dat andere bestuursorganen de door een vreemdeling opgegeven identiteit kunnen verifiëren. Daarom al is het noodzakelijk dat de betreffende gegevens centraal worden opgeslagen en direct kunnen worden geraadpleegd ter uitvoering van de taken van de aangesloten bestuursorganen.

De indruk bestaat bij de ketenpartners en met name ook bij gemeenten dat de overheidsinstanties op grote schaal worden bedot (rapport «Het topje van de ijsberg?», hoofdstuk 4.2, laatste alinea, p. 74). De ACVZ geeft aan dat dit, in combinatie met de door bedoelde gemeenten en instanties aangedragen kwantitatieve indicaties, aanleiding geeft tot zorg. Ik deel die zorg en acht het daarom niet nodig en ook niet wenselijk om bedoelde onderzoeken en daarop aansluitende vervolgmaatregelen af te wachten, alvorens over te gaan tot een centrale opslag van biometrische gegevens van vreemdelingen in het biometrieregister van de BVV. Onderhavig wetsvoorstel strekt ertoe de daarvoor benodigde wettelijke grondslag te bieden. Ik acht het niet gewenst om reeds bestaande instrumenten en infrastructuur niet voor dat gebruik aan te wenden.

#### *Keuze voor het type biometrische kenmerken*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of zij de staatssecretaris goed begrijpen dat de reden om over te gaan tot het afnemen van tien vingerafdrukken in plaats van één, twee of vier, vooral is gelegen in het feit dat met tien vingerafdrukken een meer precieze en nauwkeuriger

identificatie mogelijk is dan met een, twee of vier vingerafdrukken, aangezien een enkele vingerafdruk, en zelfs twee of vier, niet betrouwbaar genoeg is voor de identificatie.

De reden om bij de vaststelling van de identiteit van een vreemdeling over te gaan tot het afnemen het maximaal mogelijke aantal vingerafdrukken – tien – heeft tot doel om bij het zoeken in het centrale biometrieregister van de BVV, dus bij een zogeheten één tegen veelvergelijking, onterechte treffers zoveel mogelijk te voorkomen. Bij een één tegen veelvergelijking worden immers de vingerafdrukken van één vreemdeling vergeleken met de vingerafdrukken van meer dan een miljoen vreemdelingen in het centrale biometrieregister. Bijkomend voordeel van een afnamepraktijk van tien vingerafdrukken is dat die procesmatig betrouwbaardere resultaten oplevert.

Bij de verificatie van de identiteit, namelijk of een vreemdeling en het door hem getoonde verblijfsdocument bij elkaar horen, worden twee vingerafdrukken van de vreemdeling afgenomen om te vergelijken met de twee vingerafdrukken die op het getoonde verblijfsdocument zijn opgeslagen. Dat is een één op één-vergelijking, die doorgaans voldoende betrouwbaar is. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in het kader van de verificatie tien vingerafdrukken af te nemen in plaats van slechts twee, waarmee een veelvergelijking kan worden uitgevoerd tegen het centrale biometrieregister in de BVV, waarin per vreemdeling immers niet twee, maar tien vingerafdrukken worden opgeslagen. Voor de één op veelvergelijking tegen de centrale opslag kan aanleiding bestaan, indien de vergelijking op basis van twee vingerafdrukken tegen het verblijfsdocument een onverwacht resultaat oplevert, in welk geval wordt nagegaan of de betrokkene wellicht onder een andere identiteit bekend is in het centrale biometrieregister.

#### *Technische beveiliging en bewaking van de juistheid van de gegevens*

De leden van de CDA-fractie hebben gemeld te begrijpen dat ieder van de ketenpartners de beschikking kan krijgen over kopieën van vingerafdrukken uit het centrale opslagsysteem en dat op deze wijze er vingerafdrukken ook elders dan in het centrale opslagsysteem worden opgeslagen, bijvoorbeeld bij de Marechaussee, de IND en/of andere ketenpartners. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de regering kan aangeven op welke wijze de veiligheid van de opslag van deze kopieën wordt gewaarborgd, alsmede op welke wijze de vernietiging van deze kopieën wordt gegarandeerd.

De ketenpartners krijgen niet zelf de beschikking over kopieën van vingerafdrukken uit het centrale opslagsysteem noch worden die elders dan in het centrale opslagsysteem opgeslagen. De kopieën zullen alleen bestaan binnen één of meer onderdelen van de vreemdelingenadministratie. Wel kunnen de ketenpartners vergelijkingen uitvoeren tegen de centrale opslag. Dat betreft de één tegen veel-vergelijkingen. De vreemdelingenadministratie, die een wettelijke basis heeft gekregen in het inmiddels gewijzigde artikel 107 Vw2000<sup>1</sup>, bevat twee grote informatiseringsystemen. Zij bevat de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV), die onder meer persoons- en verwijsggegevens van vreemdelingen bevat die volgens een door de Minister vastgestelde werkwijze zijn geïdentificeerd en geregistreerd en die ook fungeert als een zogeheten «berichtenmakelaar» voor het uitwisselen van vreemdelingenrechtelijk relevante gegevens tussen de ketenpartners. Tevens bevat de vreemdelingenadministratie het informatiseringsysteem INDiGO, dat ten behoeve van de uitvoeringspraktijk van de IND is ontwikkeld. Gelet op het belang van

<sup>1</sup> Door middel van artikel I, onderdeel X, van de Wet modern migratiebeleid.

biometrie bij de uitwisseling van persoonsgegevens van vreemdelingen tussen de ketenpartners, zullen de biometrische gegevens worden opgeslagen in het biometrieregister van de BVV, waarbij deze gegevens gekoppeld worden aan het vreemdelingsnummer. Het actualiseren van gegevens zal altijd plaats moeten vinden in de BVV. Het vernietigen van de vingerafdrukken en van de kopieën daarvan – alle binnen de vreemdelingenadministratie – geschiedt na ommekomst van de bewaartermijn, bij het niet langer behoren tot een categorie vreemdelingen waarvan biometrische gegevens mogen worden afgenomen dan wel het verwerven van het Nederlanderschap en zal geautomatiseerd plaatsvinden door de beheerder van de BVV.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben, in verband met de veiligheid van centrale opslag, allereerst gevraagd of het niet juist zo is dat de centrale opslag van vingerafdrukken in het kader van de Paspoortwet is teruggedraaid omdat de veiligheid en technische betrouwbaarheid niet kon worden gegarandeerd en hoe dit besluit zich verhoudt met het voornemen om biometrische gegevens van vreemdelingen nu wel centraal op te slaan. Deze leden hebben er daarbij op gewezen dat een meerderheid in de Tweede Kamer de regering heeft opgeroepen zich in EU verband sterk te maken voor het laten vervallen van de plicht om biometrische kenmerken in het paspoort op te nemen. Het huidige wetsvoorstel druipt volgens deze leden in tegen de tendens om juist meer af te komen van afgifte en opslag van biometrische persoonsgegevens. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd hoe deze twee ontwikkelingen zich volgens de regering tot elkaar verhouden.

Het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen is, anders dan bij de paspoorten, gericht op vergelijking van vingerafdrukken en een gezichtsoptname met de biometrische gegevens in de BVV. Hiermee is de identificatie niet alleen afhankelijk van de betrouwbaarheid van het identiteitsdocument. Daarbij levert het opslaan en gebruik van tien vingerafdrukken minder kans op onterechte treffers op dan de in eerste instantie beoogde vier vingerafdrukken bij de Nederlandse reisdocumenten. Een ander verschil is de omvang van het bestand. Het centrale bestand met vingerafdrukken voor de vreemdelingenketen zal aanzienlijk kleiner zijn dan het centrale bestand dat was beoogd voor de reisdocumenten. Het zoeken in een kleiner bestand geeft eveneens een kleinere kans op onterechte treffers. Ook is van belang dat in de vreemdelingenketen alle ketenpartners met dezelfde centraal werkende programmatuur zullen werken. Bij de reisdocumenten is dat onmogelijk, immers reisdocumenten zijn bedoeld om overal, wereldwijd, gecontroleerd te worden. Elk land en elke instantie bepaalt zelf welke opname- en verificatieprogrammatuur wordt gebruikt en welke instellingen daarbij worden gehanteerd om te bepalen of een verificatie lukt of niet. Een ander verschil ten opzichte van de paspoorten is dat vingerafdrukken van vreemdelingen (asielzoekers en ongedocumenteerden) al sinds eind jaren »80 succesvol worden gebruikt voor identiteitsvaststelling. In de vreemdelingenketen is sindsdien veel expertise opgebouwd over het gebruik van vingerafdrukken, de kwaliteit daarvan, de kwaliteit van het afnameproces en met betrekking tot de technische apparatuur. Dat heeft geleid dat tot op de dag van vandaag met gebruik van vingerafdrukken zeer nauwkeurig identiteiten van asielzoekers en ongedocumenteerden worden vastgesteld en geverifieerd. En Nederland is niet het enige land waar dit succesvol gebeurt. Ook in de meerderheid van de andere lidstaten worden sinds de introductie van EURODAC asielzoekers nauwkeurig geïdentificeerd. Voor de paspoortketen was het gebruik van vingerafdrukken iets geheel nieuws en de omvang van het aantal paspoortaanvragers van wie vingerafdrukken moesten worden afgenomen en opgeslagen was vele malen groter dan in de vreemdelingenketen.

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 te allen tijde kwaliteitsnormen voor de afname, de opslag en het proces nauwlettend in het oog worden gehouden.

Voorts is, mede naar aanleiding van de aanbevelingen in het «onderzoek naar de besluitvorming biometrie op reisdocumenten» van 21 februari 2012 (Kamerstukken II, 2011–2012, 25 764, nr. 54), in de vreemdelingenketen het programma biometrie in de vreemdelingenketen ingericht waarin alle ketenpartners zijn vertegenwoordigd. De doelstelling van het programma is het ontwikkelen van een uniforme werkwijze, het delen van kennis, het afstemmen van procedures en het monitoren van de voortgang. Tevens wordt er een keten brede biometrie-opleiding ontwikkeld waarin kwaliteit centraal staat.

#### *Verstreking aan derden*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of zij het goed hebben begrepen dat, als het Openbaar Ministerie een verzoek als bedoeld in art. 107, zesde lid, Vw2000 indient ter verstreking van gegevens betreffende vingerafdrucken van de vreemdeling, de rechter-commissaris steeds een eigen, onafhankelijke, afweging zal kunnen en behoren te maken alvorens de schriftelijke machtiging hiertoe te verlenen.

Dat is inderdaad het geval, vanzelfsprekend met dien verstande dat de rechter-commissaris het verzoek van de officier van justitie om de gevraagde machtiging te verlenen zal toetsen aan de criteria die door middel van onderhavig wetsvoorstel in de Vw2000 worden neergelegd.

## **2. De doelgroepen**

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven welke vreemdelingen zullen worden uitgezonderd van de plicht tot gegevensverstrekking op grond van het voorgestelde artikel 106a, vierde lid, sub b, Vreemdelingenwet. De regering heeft al aangegeven dat Turkse burgers niet worden uitgezonderd, en dat dit niet in strijd zou zijn met de standstill bepalingen in Besluit 1/80 en de Associatieovereenkomst EEG/Turkije. Deze leden hebben in aansluiting daarop gevraagd of de regering alsnog kan ingaan op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie waarom de regering een identiteitsregistratie voor Unieburgers wel als belemmering van de uitoefening van het vrij personenverkeer beschouwt, terwijl dit niet voor Turken een belemmering voor de toegang tot de EU arbeidsmarkt zou zijn.

Op dit moment zijn er in mijn ogen nog geen specifieke groepen die van de verplichting tot het verstrekken van biometrische gegevens zullen worden uitgezonderd, buiten de groepen die al in het wetsvoorstel zijn uitgezonderd. Bedoelde delegatiebepaling dient ertoe om in de toekomst relatief snel te kunnen inspelen op een zich eventueel in de toekomst voordoende noodzaak (jurisprudentie van bijvoorbeeld het Hof van Justitie EU) of wenselijkheid (selectieve toelating) om een bepaalde groep uit te zonderen.

Graag wil ik ingaan op de vraag waarom de regering een identiteitsregistratie voor burgers van de Unie wel een belemmering voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf van personen acht en niet als een belemmering voor de toegang tot de arbeid in een lidstaat van de Unie. Ik zeg: toegang tot de arbeid in een lidstaat, en niet toegang tot de EU-arbeidsmarkt, omdat aan de toegang tot de arbeid in een lidstaat slechts toelating tot verblijf is verbonden in de betreffende lidstaat en

geen recht is verbonden op toegang tot de arbeidsmarkten van de andere lidstaten. De toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat is immers gekoppeld aan de toelating tot het verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat en andersom.

De toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat voor Turkse onderdanen wordt niet belemmerd door de verplichting tot medewerking aan de afname van biometrische kenmerken, omdat deze slechts dient voor een betrouwbare vaststelling van de identiteit van de betrokkene, alsmede de bescherming tegen mogelijke identiteitsdiefstal en -fraude na toelating en de vereiste medewerking gerechtvaardigd is en niet buitenproportioneel of nodeloos bezwaarlijk of moeilijk is. Daarnaast acht ik van belang dat volgens cijfers uit het Statistisch Jaaroverzicht Documentfraude 2012 van het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) van de Koninklijke Marechaussee het nationaal paspoort het meest aan het ECID aangeboden en onderzochte document is en dat voorts, hoewel andere nationaliteiten de top 10 aanvoeren, over de lange termijn fraude met Turkse documenten het meest is toegenomen.

Voorts kan de verplichting tot het afstaan van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen voor de identiteitsvaststelling en voor de verificatie van de identiteit van Turkse onderdanen geen inbreuk vormen op een recht van vrij verkeer en verblijf van Turkse onderdanen op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, omdat het Associatierecht EEG-Turkije geen recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Unie omvat. Een eenmaal in een lidstaat toegelaten Turkse onderdaan moet, voor zover hij dat nog niet heeft gedaan, in ieder geval biometrische gegevens afstaan voor opname op zijn verblijfsdocument, op grond van Europese regelgeving. Dat Nederland bij een dergelijke gelegenheid vereist om niet slechts mee te werken aan de afname van twee vingerafdrukken, maar de afname van maximaal tien vingerafdrukken, vormt geen belemmering voor het recht van verblijf, omdat de betrokkene al is toegelaten tot zowel arbeid als verblijf.

Verder is van belang dat het verblijfsrecht van burgers van de Unie op voorhand wordt 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. Hiermee is niet goed verenigbaar het gebruik van biometrie zoals bedoeld in het onderhavig wetsvoorstel. Een nationale regeling die de uitoefening van het vrij personenverkeer van burgers van de Unie moeilijker maakt, kan in strijd zijn met het Unierecht als er geen objectieve overwegingen zijn die evenredig zijn aan het gestelde doel. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat het Hof van Justitie EU al snel tot het oordeel komt dat een nationale regeling een belemmering van het vrije personenverkeer vormt. Daarbij is van belang dat de paspoorten van burgers van de Unie zijn voorzien van biometrische kenmerken. In dat licht zal het, naar verwachting, door het Hof van Justitie EU als een belemmering van het recht op vrij personenverkeer worden aangemerkt indien burgers van de Unie *nogmaals* biometrische kenmerken zouden moeten afgeven, namelijk indien zij zich verplaatsen naar een andere lidstaat, dat wil zeggen: binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, zonder dat zij over een verblijfsdocument moeten beschikken. Het verblijfsdocument is voor burgers van de Unie immers afgeschaft voor de verblijfsperiode tot de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht, dat als regel na vijf jaren rechtmatig verblijf in een andere lidstaat dan waarvan die burger de nationaliteit bezit wordt verkregen. Bij Turkse onderdanen is geen sprake van een voldoende daarmee vergelijkbare situatie, met name ook niet

omdat Turkse onderdanen nog wel een verblijfsdocument nodig hebben, omdat hun verblijfsrecht niet wordt voorondersteld.

### **3. Grondrechtelijk kader**

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat de voorgestelde identiteitsregistratie volgens de regering niet strijdig met artikel 8 EVRM omdat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is te rechtvaardigen. De regering noemt hiervoor enkele algemene doelstellingen, zoals verbetering van de betrouwbaarheid van identiteitsgegevens, maar de regering motiveert de inmenging volgens deze leden niet met gegevens die een dringende noodzaak duidelijk maken. Het percentage van 0,34% afwijzingen van aanvragen van visa voor kort verblijf op grond van valse documenten sterken de leden van de GroenLinks-fractie in de opvatting dat de algemene identiteitsregistratie disproportioneel is. Deze leden hebben aangegeven bovendien een inzicht te missen in een inhoudelijke afweging van alle belangen die bij een toets aan artikel 8 EVRM noodzakelijk is. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de regering heeft onderzocht of de verbetering van de betrouwbaarheid van de gegevens ook op een minder ingrijpende wijze kan worden bewerkstelligd. Daaraan volgend hebben de leden van de GroenLinks-fractie gevraagd of het vereiste van legalisatie van documenten en nader documentenonderzoek niet ook een waarborg vormt om valse of vervalste documenten te onderscheppen.

Identiteitsvaststelling vindt nu plaats aan de hand van brondocumenten, reisdocumenten en eigen verklaringen. Bij een vermoeden dat er sprake is van identiteitsfraude kan nu alleen gebruikt worden gemaakt van een uitgebreide controlevragenlijst. Het vaststellen van de identiteit via controlevragen kost veel tijd, waarbij steeds andere (privacygevoelige) gegevens over de vreemdeling gebruikt moeten worden (vragen zoals: waar is de eerste aanvraag gedaan, waar bent u geboren, welke vergunning heeft u eerder gehad). Zo'n onderzoek vind ik meer ingrijpend en zal ook door vreemdelingen veelal als meer ingrijpend worden ervaren dan het digitaal laten afnemen van vingerafdrukken. Die verplichte afname heeft immers niets van doen met een eventuele verdenking van het plegen of gepleegd hebben van een strafbaar feit, maar uitsluitend een betrouwbare identificatie dan wel verificatie van de identiteit.

Een vreemdeling die onder een andere identiteit geregistreerd wil worden, kan niet herkend worden aan de hand van controlevragen, omdat het mogelijk is om deze vragen consequent onjuist te beantwoorden. Het is niet mogelijk om met een minder ingrijpende maatregel zonder gebruik van biometrische kenmerken, tot een zo optimaal mogelijke identiteitsvaststelling te komen.

Ik ben, anders dan de aan het woord zijnde leden, van mening dat een afwijzingspercentage van 0,34 wegens valse documenten juist een indicatie kan vormen dat de aangetoonde effectiviteit van documentonderzoek in de praktijk gering is. Documentonderzoek met name in het buitenland is immers problematisch in de zin van tijdrovend en dikwijls zonder resultaat. Alleen wanneer is komen vast te staan dat het document niet deugdelijk is of inhoudelijk onjuist, pleegt afwijzing op die grond plaats te vinden, althans op de grond dat niet is aangetoond dat aan de voorwaarden voor verlening van het aangevraagde is voldaan.

Legalisatie van een buitenlands document betekent dat is vastgesteld dat het door een bevoegde buitenlandse autoriteit is afgegeven en daarmee is nog niet gegarandeerd dat het document inhoudelijk juist is. Om de inhoudelijke juistheid of de onjuistheid ervan vast te stellen kan onderzoek

noodzakelijk zijn, dat in sommige gevallen niet mogelijk blijkt te zijn. Ik ben daarom van mening dat legalisatie en nader documentonderzoek niet in alle gevallen voldoende waarborgen vormen om identiteits- en documentfraude uit te sluiten. Het gebruik van biometrie kan daarbij een toegevoegde waarde hebben. De door de aan het woord zijnde leden bedoelde noodzaak is naar mijn mening al gelegen in de zorg die ik – met de ACVZ – heb over de indruk die bestaat bij de ketenpartners en met name ook bij gemeenten dat de overheidsinstanties op grote schaal worden bedot en het tekort schieten van het bestaande middel van document onderzoek.

Zoals door het EHRM in verschillende uitspraken is vastgesteld, kan de registratie van biometrische gegevens onder bepaalde omstandigheden in strijd zijn met de bescherming van het recht op privéleven als omschreven in artikel 8 EVRM. Ook de ACVZ heeft daarop gewezen. Dergelijke omstandigheden zijn: de langdurige opslag van de gegevens, het feit dat deze niet veroordeelde burgers betreffen, de gevoeligheid van de biometrische gegevens, het gebruik ervan voor strafrechtelijke doeleinden en het mogelijk stigmatiserend effect van de registratie van een bepaalde groep personen. De duur van de opslag van de biometrische kenmerken is in het wetsvoorstel begrensd op een niet onredelijke termijn, in de vernietiging van de gegevens na ommekomst van de termijn is voorzien; de betrokkenen hebben het recht op inzage in de gegevens en op correctie dan wel vernietiging ervan, alsmede de mogelijkheid ter zake rechtsmiddelen aan te wenden; het gaat om een gezichtsopname en vingerafdrukken; vreemdelingen van wie het fysiek niet mogelijk is om tien vingerafdrukken af te nemen zullen tijdelijk dan wel geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld bij algemene maatregel van bestuur, waarbij valt te denken aan kinderen beneden de leeftijd van zes jaar en vreemdelingen die één of meer vingers missen; het betreft niet slechts een bepaalde groep vreemdelingen van wie biometrische kenmerken worden afgenomen, waardoor de registratie niet stigmatiserend is voor een bepaalde groep vreemdelingen; het gebruik voor strafrechtelijke doeleinden is als regel niet toegestaan en de in de wet neer te leggen uitzondering daarop is van strenge waarborgen voorzien.

#### **4. Overig**

De leden van de CDA-fractie hebben, onder verwijzing naar de eerdere vragen, te weten: a. of de inhoud van een regeling waarbij andere dan al aangewezen nummers als bedoeld in artikel 107, zevende lid, bij ministeriële regeling niet bij algemene maatregel van bestuur zou moeten plaatsvinden in plaats van bij of krachtens een zodanige algemene maatregel, alsmede b. of een dergelijke algemene maatregel van bestuur ook niet zou moeten worden voorgehangen bij de Staten-Generaal, gevraagd of de regering deze vragen alsnog kan beantwoorden.

De regering heeft destijds voorgesteld om de betreffende delegatiebepaling (rechtstreekse delegatie aan de Minister) in de wet op te nemen omdat op dat moment nog onvoldoende inzicht bestond in de andere nummers waarvan bij gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen en de IND gebruik zou kunnen worden gemaakt (Kamerstukken II, 2008–2009, 32 052, nr. 3, p. 97). Beide Kamers der Staten-Generaal hebben daarmee ingestemd. De regering staat daar nog steeds achter. Ik doel op een fi-nummer dat door de Belastingdienst zou worden ontwikkeld en een of meer unieke nummers op grond van de Handelsregisterwet 2007. Destijds werd ook nog gedacht aan het sofinummer, mocht het gebruik daarvan in

de toekomst nog relevant blijken te zijn. De andere te gebruiken nummers zouden naderhand in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 kunnen worden aangewezen. Tot nu toe is van die bevoegdheid geen gebruik gemaakt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten