



Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
20 januari 2023

Ons kenmerk
4447951

nota

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te
voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie
bij automatische grenscontrole

1 Aanleiding

Advies van de Raad van State ontvangen op wetsvoorstel.

2 Geadviseerd besluit

Graag:

- instemmen met het nader rapport aan de Koning, en de gewijzigde memorie van toelichting;
- het nader rapport en de memorie van toelichting ondertekenen;
- instemmen met indiening van het wetsvoorstel (via het Kabinet van de Koning) bij de Tweede Kamer. Het advies van de RvS vereist namelijk geen hernieuwde voorlegging aan de MR.

3 Kernpunten

Het voorstel heeft betrekking op een grondslag voor de verwerking van biometrische gegevens voor de unieke identificatie en verificatie van de identiteit bij automatische grenscontrole.

4 Toelichting

4.1 Hoofdpijnen wetsvoorstel

Bij de controle van de buitengrens op Schiphol maakt de Koninklijke Marechaussee onder meer gebruik van het zogenoemde Self Service Passport Control-Systeem (SSPC-systeem, hierna: e-gates). De reiziger gaat dan door een e-gate in plaats van langs een manuele controlepost. Bij dit poortje wordt een gelaatsscan gemaakt en gecheckt of iemand wel een levend persoon is en bijvoorbeeld geen geprinte foto voorhoudt (liveness detection). Dit zijn biometrische persoonsgegevens. De gelaatsscan wordt automatisch vergeleken met de foto in het paspoort.

Een alternatief voor de identificatie en verificatie in de e-gate is handmatige controle bij de manuele balie. Deze vorm van controle is langzamer en niet zo efficiënt en grondig als bij SSPC.

Het is niet mogelijk om alle reizigers handmatig te controleren. Daarmee is ook de noodzaak van het gebruik van e-gates gegeven. Daarentegen is het wel mogelijk dat reizigers die bezwaar hebben tegen het gebruik van hun biometrische gegevens in de e-gate gebruik maken van de manuele balie. Over die keuzemogelijkheid worden reizigers op de luchthaven geïnformeerd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
20 januari 2023

Ons kenmerk
4447951

Het Europese kader staat het gebruik van e-gates toe, maar biedt geen expliciete grondslag voor de benodigde verwerking van biometrische gegevens. De verwerking van deze biometrische gegevens voor de unieke identificatie en verificatie van de identiteit bij automatische grenscontrole is nu dus onvoldoende verankerd in de wet. Het wetsvoorstel regelt dit voor alle reizigers die gebruik mogen maken van de e-gates.

Wanneer de EES-verordening en de bijbehorende wijzigingsverordening Schengengrenscore in werking zijn getreden, bevatten deze een grondslag voor de verwerking van deze biometrische gegevens voor reizigers die in het Entry Exit Systeem moeten worden geregistreerd. Het wetsvoorstel heeft vanaf dat moment geen betrekking meer op deze reizigersgroep (waaronder in ieder geval derdelanders die voor een kort verblijf worden toegelaten vallen), aangezien voor hen dan geldt dat deze grondslag al rechtstreeks uit een verordening volgt. Het wetsvoorstel blijft dan wel gelden voor grensoverschrijdingen van Unieburgers, van burgers van een Europese Vrijhandelsassociatie van de Europese Economische Ruimte, van Zwitserse burgers en van onderdanen van derde landen van wie de grensoverschrijding niet in het EES moet worden geregistreerd.

Advies Raad van State

De Raad van State heeft twee belangrijke kanttekeningen bij het wetsvoorstel:

1. De Memorie van toelichting schenkt onvoldoende aandacht aan de mogelijke beperkingen van het systeem voor de identificatie en verificatie van mensen met een donkere huidskleur en vrouwen.
2. De Memorie van toelichting gaat onvoldoende in op de verhouding tot de EES-verordening en de bijbehorende wijzigingsverordening Schengengrenscore.

De eerste kanttekening ziet op een bredere discussie over automatische identificatie en verificatie en de accuraatheid van gezichtsherkenning in het licht van het recht op gelijke behandeling. Daarbij dient te worden aangegeven op welke wijze indirect onderscheid in behandeling wordt voorkomen, dan wel – indien dit aan de orde is – het onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden.

Het algoritme dat wordt gebruikt ter identificatie en verificatie wordt ingekocht bij een gerenommeerde Europese leverancier. In een periodiek onderzoek naar de werking van het SSPC-systeem wordt het gehele herkenningsmechanisme (dus de gehele e-gate) beoordeeld op zijn prestaties. Daarbij wordt onder andere gekeken of het gehele systeem (en dus de uitkomst van de automatische identificatie en verificatie) voldoet aan de door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid opgelegde veiligheidsnormen en operationele bruikbaarheid.

Uit het laatst afgeronde periodiek onderzoek¹ naar de werking van SSPC volgt dat wordt voldaan aan de door de Staatssecretaris gestelde normen ten aanzien van foutmarges bij het onterecht niet of wel opengaan van de toegangspoortjes. In het lopende onderzoek zijn ook geen indicaties dat deze normen niet worden gehaald. Wel geldt in zijn algemeenheid dat het voor gezichtsherkenningstechnologie lastiger is om gezichten met een donkere huidskleur en vrouwen te identificeren. Het onderzoek van 2013 bevatte een indicatie dat het systeem slechter presteerde bij negroïde en mongoloïde personen.² Een hogere foutmarge bij vrouwen is niet geconstateerd. Sinds 2013 is het gebruikte algoritme grondig vernieuwd. De verwachting is dan ook dat de resultaten van het huidige onderzoek (verwacht in het tweede kwartaal) op dit punt beter zullen zijn. Een mogelijk hogere foutmarge bij negroïde en mongoloïde moet ook worden gezien in het licht van de voordelen die deze technologie meebrengt. Tegelijkertijd wordt gepoogd om de nadelige gevolgen voor deze groepen zo veel mogelijk te verkleinen. Van belang is in dit kader ook dat het niet herkennen van een persoon door een e-gate, nooit een eindbeslissing vormt. In die gevallen zal altijd alsnog een manuele grenscontrole door een grenswachter worden uitgevoerd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
20 januari 2023

Ons kenmerk
4447951

De tweede kanttekening is het resultaat van een uitgestelde inwerkingtreding van de EES-verordening. De geplande inwerkingtreding was afgelopen mei. De inwerkingtreding is uitgesteld vanwege technische redenen en staat nu gepland voor eind 2023. De Memorie van toelichting was geschreven op de situatie dat de EES-verordening en de bijbehorende wijzigingsverordening Schengengrenscore in werking waren getreden. Deze situatie is nu achterhaald. Tot de inwerkingtreding van de verordeningen geldt het wetsvoorstel ook als grondslag voor de verwerking van biometrische gegevens ter verificatie en identificatie voor de vreemdelingen die daartoe straks een grondslag hebben in de verordening. Dit punt is verduidelijkt in de Memorie van toelichting.

4.2 Politieke context

Verwerking van biometrische gegevens betreft een gevoelig onderwerp. Het gaat hier echter wel om een praktijk die in het verleden reeds paste in het wettelijke kader en die door de EU in de regelgeving over grenscontroles wordt toegepast. Ook blijft het voor reizigers mogelijk om de grens te passeren via de manuele balie waar geen biometrische gegevens worden verwerkt. Bij brief van 8 april 2021 is aan de AP toegezegd dat een tussentijdse oplossing voor het verwerken van biometrie op de geautomatiseerde grenspassage (SSPC) is ingeregeld. Daarin wordt tevens het huidige wetsvoorstel aangekondigd.

¹ Confidential No-Q evaluation project report II, Biometrics Pattern Recognition Group Chair of Services, Cyber Security and Safety Faculty of Electrical Engineering, Mathematics and Computer Science, University of Twente, dr. ir. L.J. Spreeuwers, 14 October 2013. Het onderzoek in 2017 en 2018 richtte zich op een nieuw in te kopen algoritme, waarvan is afgezien. Het onderzoek is daarom geannuleerd.

² Paragraaf 6.5 Confidential No-Q evaluation project report II, Biometrics Pattern Recognition Group Chair of Services, Cyber Security and Safety Faculty of Electrical Engineering, Mathematics and Computer Science, University of Twente, dr. ir. L.J. Spreeuwers, 14 October 2013.

4.3 Financiële overwegingen

Geen

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

5 Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

Geen

Datum
20 januari 2023

Ons kenmerk
4447951