

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter bestendinging van de bevoegdheid om biometrische gegevens van vreemdelingen af te nemen en te verwerken**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de bevoegdheid om biometrische kenmerken af te nemen en verwerken, geregeld in artikel 106a van de Vreemdelingenwet 2000, te bestendigen en de in de vreemdelingenadministratie opgenomen biometrische kenmerken te kunnen behouden.

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

Artikel 115 van de Vreemdelingenwet 2000 vervalt.

### **ARTIKEL II**

Deze wijziging treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

## **Memorie van toelichting**

### **Algemeen**

#### 1. Inleiding

De Wet biometrie vreemdelingenketen (hierna: Wbvk) heeft in 2014 voorzien in een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 om het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen uit te breiden en zo de identiteitsvaststelling van vreemdelingen te verbeteren (Stb. 2014, 2). Op grond van artikel 115 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) vervalt de bevoegdheid om biometrische kenmerken af te nemen en te verwerken, geregeld in artikel 106a van de Vw 2000, zeven jaar na de inwerkingtreding van de Wbvk. Per die datum, 1 maart 2021, dienen alle gegevens uit de vreemdelingenadministratie te worden vernietigd, tenzij artikel 115 van de Vw 2000 vóór die datum wordt geschrapt. Ter voorkoming van het vervallen van de bevoegdheid om biometrische kenmerken af te nemen en te verwerken en de vernietiging van de in de vreemdelingenadministratie opgenomen biometrische kenmerken per 1 maart 2021, dient dit wetsvoorstel.

Op 27 juni jl. is de hiervoor bedoelde vervolgevaluatie van de Wbvk aangeboden aan het ministerie van Justitie en Veiligheid. De evaluatie is een gevolg van artikel II van de Wbvk, op grond waarvan binnen vijf jaar na inwerkingtreding van die wet (1 maart 2014) de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk en een standpunt inzake de wenselijkheid van een gehele of gedeeltelijke voortzetting van de wet ontvangt. De Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn over de evaluatie en de wens van voortdurende werking van de Wbvk geïnformeerd op 26 november 2019. Op de uitkomsten van de evaluatie wordt verder ingegaan in paragraaf 2.1.

Een belangrijke vraag bij de evaluatie van de Wbvk was de vraag of Europese ontwikkelingen de Wbvk niet overbodig maken. De Wbvk is van toepassing voor zover EU-verordeningen niet voorzien in afname en verwerking van gezichtsopnames en vingerafdrukken (art. 106a, eerste lid, Vw 2000) dan wel in het verifiëren van de authenticiteit van een vreemdelingendocument of van de identiteit van een vreemdeling (art. 106a, tweede lid, Vw 2000). Gelet op de ontwikkelingen in Europees verband is de Wbvk echter niet overbodig geworden, maar juist nog altijd als noodzakelijk aan te merken. In paragraaf 2.2 wordt hier nader op ingegaan.

Het belang van biometrische gegevens met het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en bestrijden wordt tot slot ook bevestigd in een recente uitspraak van 3 oktober 2019 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof, arrest in de zaak C-70/18). Hier wordt in paragraaf 2.3 nader op ingegaan.

#### 2. Hoofdpijnen

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de horizonbepaling van artikel 115 van de Vw 2000 en de doelstelling van de Wbvk. Daarnaast wordt aan de hand van de resultaten van de evaluatie en de ontwikkelingen en jurisprudentie op het gebied van biometrische gegevens in Europees verband, de noodzaak van voorzetting van de Wbvk onderbouwd.

De horizonbepaling van artikel 115 van de Vw 2000 is toegevoegd naar aanleiding van een amendement van het lid Bernds-Jansen. Reden hiervoor is de inbreuk op de privacy die de wet oplevert. Artikel 115 van de Vw 2000 regelt dat de bevoegdheden van de minister ten aanzien van de biometrische kenmerken na zeven jaar komen te vervallen. Indien uit de evaluatie na vijf jaar blijkt dat een voortzetting van deze wetgeving toch gewenst is, dan heeft de minister nog twee jaar om met een nieuw wetsvoorstel het wetgevingstraject af te ronden om zo de voortzetting te garanderen. In artikel II van de Wbvk is voorzien in een uitgebreide evaluatiebepaling. Het amendement strekte ertoe in aanvulling op de evaluatie een effectieve horizonbepaling op te nemen. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is de Tweede Kamer op 26 november jl. over de uitkomsten van de vervolgevaluatie geïnformeerd.

De doelstelling van de Wbvk is het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Dit wordt bereikt door onder meer het verhogen van de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en -registratie en het tegengaan van onregelmatigheden ten aanzien van identiteit. Om dit te verwezenlijken is in de Wbvk geregeld dat er van een vreemdeling tien vingerafdrukken en een gezichtsopname kunnen worden afgenomen. Tevens regelt de Wbvk dat de biometrische gegevens centraal opgeslagen worden in de Basisvoorziening vreemdelingen (hierna: BVV) en dat deze gegevens gekoppeld worden aan één identiteit via het Vreemdelingsnummer (hierna: V-nummer). De Wbvk is alleen van toepassing voor zover op grond van de Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens geen gezichtsopname of vingerafdrukken kunnen worden afgenomen en verwerkt (artikel 106a, eerste en tweede lid van de Vw2000).

### *2.1 De uitkomsten van de evaluatie*

Nadat in 2017 een tussenevaluatie heeft plaats gevonden, is de Wbvk op grond van artikel II van de Wbvk in 2019 geëvalueerd. In de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 26 november jl. is hierop nader ingegaan. Zowel uit de evaluatie van de Wbvk als de aanbevelingen van de tussenevaluatie van de Wbvk in 2017, is gebleken dat een duidelijk kwantitatief beeld van de te bestrijden problematiek op het gebied van onregelmatigheden met betrekking tot identiteit en de mate waarin de Wbvk hierin ondersteuning biedt niet verkregen kan worden. Daarentegen blijkt ook uit de evaluatie dat moet worden vastgesteld dat de partijen in de vreemdelingenketen unaniem het belang van de Wbvk onderschrijven en het gebruik van de BVV en dat de daarin geregistreerde (biometrische) gegevens een integraal onderdeel zijn van alle processen. De Wbvk sluit aan op diverse Europese ontwikkelingen en er wordt gebruik gemaakt van Europese systemen.

Uit de eerder genoemde Kamerbrief van 26 november jl. volgt dat de Nederlandse overheid deze observaties van de onderzoekers deelt. De Wbvk maakt het mogelijk om de identiteit van een vreemdeling eenduidig vast te stellen en daarna ook eenvoudig en betrouwbaar te verifiëren. De hieronder genoemde ervaringen van ketenpartners laten dit duidelijk zien. Hiermee voldoet de Wbvk aan de doelstelling van de invoering.

Uit de evaluatie volgt dat op basis van cijfers geen inzicht kan worden geboden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wbvk, maar de ervaringen van de ketenpartners laten daarentegen ondubbelzinnig zien dat de Wbvk in grote mate bijdraagt aan een goede uitvoering van de Vw 2000. Op basis van biometrie kan na identificatie, registratie in de BVV en koppeling aan het V-nummer, de identiteit van de vreemdeling eenduidig en op elk gewenst moment worden geverifieerd. Dit in tegenstelling tot het vast stellen van de identiteit op basis van ID-documenten, die vals of vervalst kunnen zijn. Een gestolen of vermist document kan door een andere vreemdeling worden gebruikt. Zonder afname van biometrie kan één persoon verschillende identiteiten aanvoeren op grond van verschillende ID-documenten. Wanneer een persoon zonder ID-document wordt aangetroffen, dient de identiteit op basis van eigen verklaringen te worden vastgesteld. Bij ieder nieuw contact kan een andere verklaring worden afgegeven zonder dat door de desbetreffende ketenpartner kan worden gecheckt of de vreemdeling al eerder in contact is geweest met een andere ketenpartner. ID-documenten en verklaringen van mensen kunnen de waarheid verhullen, biometrische gegevens doen dat niet. De politieagent op straat kan bijvoorbeeld na afname van biometrie en een check in de BVV zien dat een vreemdeling al dan niet eerder als ongewenst vreemdeling is verklaard of een inreisverbod opgelegd heeft gekregen en dient te worden uitgezet.

De IND-medewerker kan via biometrie verifiëren of een vreemdeling die een verblijfsvergunning in Nederland aanvraagt al in de BVV voorkomt. De IND-medewerker kan tevens verifiëren of de vreemdeling die de verblijfsvergunning heeft aangevraagd dezelfde persoon is die het verblijfsdocument komt afhalen. De medewerker op de ambassade kan via biometrie ontdekken dat een vreemdeling die zijn mvv komt afhalen een ander is dan die het inburgeringsexamen buitenland heeft gemaakt.

De koppeling van biometrie met een uniek V-nummer in de BVV betekent dat alle ketenpartners weten welke identiteit hoort bij de vreemdeling met wie zij contact hebben. Een vreemdeling kan niet meer onopgemerkt onder verschillende aliassen in verschillende databestanden van ketenpartners voorkomen. Zeven dagen in de week en 24 uur per dag kunnen ketenpartners beschikken over de persoonsgegevens van de betreffende persoon. Behalve bij bewuste ID-fraude, kunnen gemakkelijk ID-problemen of onduidelijkheden ontstaan wanneer bijvoorbeeld namen bij verschillende ketenpartners anders zijn gespeld, wanneer de naam, bijvoorbeeld als gevolg van een huwelijk of echtscheiding, verandert of wanneer iemand een andere nationaliteit krijgt. Namen en nationaliteiten kunnen wijzigen, biometrie niet. Er zijn tot slot ook voordelen voor de vreemdeling zelf. Het is immers op voorhand uitgesloten dat er fraude wordt gepleegd met de gegevens van de vreemdeling doordat misbruik maken van zijn identiteit door een ander via afname van biometrie wordt tegengegaan.

Het belang van biometrie bij de identificatie en verificatie van een vreemdeling betekent dat de kwaliteit van biometrische gegevens essentieel is. In de afgelopen jaren is die kwaliteit sterk verbeterd. Vingerafdrukken in de BVV zijn voorzien van kwaliteitsscores, zodat de kwaliteit beter kan worden gemonitord en er eventueel kan worden ingegrepen wanneer de kwaliteit vermindert. Naar aanleiding van de evaluatie wordt de kwaliteit van de biometrische gegevens nog verder verhoogd, zodat deze in de toekomst nog beter gegarandeerd is.

## *2.2 Ontwikkelingen in Europa in relatie tot de noodzaak van de Wbvk*

De Wbvk is van toepassing voor zover EU-verordeningen niet voorzien in afname en verwerking (nationale opslag) van gezichtsopnames en vingerafdrukken (art. 106a, eerste lid, Vw2000) dan wel in het verifiëren van de authenticiteit van een vreemdelingendocument of van de identiteit van een vreemdeling (art. 106a, tweede lid, Vw 2000). De evaluatie concludeert dat de analyse van Europese ontwikkelingen voornamelijk geen uitsluitsel levert over de noodzaak van de Wbvk. In vergelijking met 1 maart 2014 is er op het gebied van deze EU-verordeningen juridisch niets veranderd dat relevant is voor de reikwijdte van de Wbvk. Weliswaar zijn wijzigingen in de VIS-verordening en de nieuwe verordening inzake het Entry en Exit systeem vastgesteld, maar deze zijn nog niet in werking getreden en het is ook niet de verwachting dat dit vóór 1 maart 2021 zal gebeuren, de datum waarop de Wbvk zonder dit wetsvoorstel vervalt. Daarnaast wordt er nog onderhandeld over een wijziging van de EU-RODAC-verordening. Maar ook als genoemde verordeningen in werking treden blijven er categorieën vreemdelingen over die niet worden gedekt door Europese verordeningen. Dat betreft vreemdelingen die het examen inburgering buitenland afleggen, vreemdelingen die een aanvraag indienen om een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning regulier of vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven.

Voor de categorie vreemdelingen die het inburgeringsexamen in het buitenland afleggen, is afname van biometrie belangrijk om te kunnen toetsen dat degene die het examen aflegt ook daadwerkelijk dezelfde is als die de mrv aanvraagt. Voor de categorie vreemdelingen die een aanvraag indienen om een machtiging tot voorlopig verblijf en/of een verblijfsvergunning regulier geldt dat dit verreweg de grootste categorie vreemdelingen die tot Nederland wordt toegelaten betreft. Het belang van de afname van biometrische gegevens voor deze categorie is daarmee evident. Dat geldt ook voor vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, die veelal geen identiteitsdocumenten bezitten en van wie vaststelling van identiteit daarmee buitengewoon moeilijk is. Een zeer groot deel van de vreemdelingen die in Nederland verblijven of willen verblijven, valt derhalve buiten het bereik van EU-verordeningen. Naar verwachting zal dat ook voorlopig zo blijven en aldus is de conclusie dan ook dat de EU-verordeningen de Wbvk niet overbodig hebben gemaakt.

In de toekomst is niet onwaarschijnlijk dat door uitbreiding van de reikwijdte van de EU-verordeningen de reikwijdte van de Wbvk wordt verkleind. Op dit moment wordt in het Programma Grenzen en Veiligheid geïnventariseerd wat de gevolgen zijn van de wijzigingen in de desbetreffende EU-verordeningen. Daarbij zal ook worden nagegaan wat deze wijzigingen betekenen voor de Wbvk.

### *2.3 De jurisprudentie*

In het eerdergenoemde arrest van 3 oktober jl. stelt het Hof dat de afname van de biometrische gegevens kan worden gerechtvaardigd door het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State had prejudiciële vragen gesteld over of de Nederlandse overheid, specifiek ten aanzien van Turkse onderdanen die een voorlopige verblijfsvergunning in Nederland aanvragen, mag verlangen dat zij een digitale gezichtsopname en tien vingerafdrukken ter beschikking stellen en de vraag of dit een 'nieuwe beperking' vormt in de zin van het Associatierecht. Het arrest is echter ook voor de algemene praktijk van belang omdat vrijwel alle relevante aspecten van de afname van biometrische gegevens, zoals nut en noodzaak, doelmatigheid, proportionaliteit, zorgvuldigheid, privacy en bescherming van persoonsgegevens, in het arrest aan de orde komen. Om die reden is een vrij uitgebreide weergave van de uitspraak van het Hof opgenomen.

Het Hof oordeelt dat het doel dat wordt nagestreefd met de Nederlandse regeling, namelijk het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude, een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die een nieuwe beperking in de zin van het Associatierecht kan rechtvaardigen. Het Hof memoreert dat het reeds heeft geoordeeld dat het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf een dergelijke dwingende reden vormt en dat het afnemen en bewaren van vingerafdrukken bij de afgifte van paspoorten om vervalsing en frauduleus gebruik ervan te voorkomen, een door de EU erkende doelstelling van algemeen belang nastreeft, namelijk het voorkomen van de illegale binnenkomst van personen op haar grondgebied. Bovendien blijkt uit de toepasselijke regelgeving het belang dat de Uniewetgever hecht aan de bestrijding van identiteitsfraude.

Het Hof oordeelt verder dat het afnemen, vastleggen en bewaren van tien vingerafdrukken en de gezichtsopname van onderdanen van derde landen in een centraal bestand het mogelijk maakt de betrokkene precies te identificeren en identiteits- en documentfraude op te sporen door de biometrische gegevens van de aanvrager van een machtiging tot voorlopig verblijf te vergelijken met de gegevens in dat bestand. De Nederlandse regeling is dan ook geschikt om het nagestreefde doel te waarborgen.

Bovendien gaat, aldus het Hof, de Nederlandse regeling niet te ver om het gestelde doel te bereiken. De EU-lidstaten moeten ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude de identiteit die de aanvrager van een machtiging tot voorlopig verblijf opgeeft verifiëren. Deze doelstelling vereist dat men zich er met name van vergewist dat de aanvrager niet al eerder een aanvraag heeft ingediend onder een andere identiteit, door de vingerafdrukken van deze aanvrager te vergelijken met de vingerafdrukken die reeds zijn opgeslagen in een centraal bestand. Het Hof wijst erop dat de Nederlandse regeling beperkt is tot tien vingerafdrukken en een gezichtsopname. Het afnemen van deze biometrische gegevens maakt niet alleen een betrouwbare identificatie van de betrokkene mogelijk, maar heeft ook geen intiem karakter en veroorzaakt geen fysieke of psychische ongemakken voor de betrokkene, aldus het Hof.

De biometrische gegevens in het centrale bestand kunnen alleen worden geraadpleegd en gebruikt door de ambtenaren van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het nationale vreemdelingenrecht, zoals het personeel van consulaire en diplomatieke posten, die daartoe naar behoren door de bevoegde minister zijn gemachtigd teneinde de identiteit van onderdanen van derde landen vast te stellen of te verifiëren, voor zover dit nodig is voor de vervulling van hun taken.

Het Hof stelt dat de bewaring van de biometrische gegevens van onderdanen van derde landen tijdens hun verblijf in Nederland gerechtvaardigd is gelet op de noodzaak om gedurende die bewaartermijn de identiteit en de rechtmatigheid van het verblijf van dergelijke onderdanen overeenkomstig de Vw 2000 te verifiëren, met name bij het onderzoek met het oog op een verlenging van de verblijfsvergunning. Bovendien is een dergelijke bewaringstermijn noodzakelijk om te voorkomen dat aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf zouden worden ingediend onder de identiteit van onderdanen van derde landen die legaal in Nederland verblijven. De bewaartermijn van biometrische gegevens van onderdanen van derde landen voorkomt met name dat onderdanen van derde landen die zich in die situatie bevinden onder een andere identiteit een nieuwe aanvraag indienen. Daartoe is de bewaringstermijn van vijf jaar niet buitensporig in het licht van het doel dat met de Nederlandse

regeling wordt nagestreefd, aldus het Hof. Naast de resultaten van de evaluatie onderstreept het arrest van het Hof blijkens het bovenstaande verder het belang van afname en verwerking van biometrie.

#### *2.4 Privacy Impact Assessment*

Bij de invoering van de Wbvk is een uitgebreide Privacy Impact Assessment (hierna: PIA) uitgevoerd. In de Memorie van Toelichting is hiernaar verwezen. Omdat het onderhavige wetsvoorstel beoogt de Wbvk voort te zetten en geen wijzigingen in de uitvoeringspraktijk beoogt, is de conclusie in de Memorie van Toelichting, te weten dat de wet voldoende waarborgen biedt voor de bescherming van de privacy van de betrokken vreemdelingen, nog steeds van toepassing.

Bij het onderhavige wetsvoorstel is opnieuw conform de Algemene verordening gegevensbescherming een PIA uitgevoerd en voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. In vergelijking met de start van de Wbvk zijn er op een aantal punten verbeteringen te constateren. Een geactualiseerd Protocol Identificatie en Labeling (PIL) zorgt voor een gestandaardiseerd gebruik van biometrie door alle partijen in de vreemdelingenketen. De kwaliteit van de biometrische gegevens is verbeterd, evenals de beveiliging van de BVV en van de verwerking van biometrische gegevens.

#### 3. Consultatie

Het voorstel is in consultatie voorgelegd aan [PM] en voorts in internetconsultatie gebracht. Naar aanleiding van de ontvangen reacties wordt het volgende opgemerkt... [PM]

#### 4. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Omdat met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat de huidige praktijk zal worden voortgezet zal er geen sprake zijn van financiële gevolgen of een toename van administratieve lasten.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel I*

##### *Onderdeel A*

Artikel 115 vervalt, ter voorkoming van het vervallen van de bevoegdheid om biometrische kenmerken af te nemen en te verwerken en ter voorkoming van de vernietiging van de in de vreemdelingenadministratie opgenomen biometrische kenmerken.

*PM*

#### *Artikel II*

In de inwerkingtreding wordt voorzien bij koninklijk besluit. De uiterste datum van inwerkingtreding is 28 februari 2021.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,