

Vergaderjaar 2009–2010

32 455

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het bieden van een rechtsgrondslag voor de afname van de gezichtsofname en twee vingerafdrukken met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van de Europese Unie van 18 april 2008 (Pb EU L 115) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel betreft een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) met het doel deze in lijn te brengen met Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van de Europese Unie van 18 april 2008 (Pb EU L 115) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.¹ Deze verordening verplicht de lidstaten om het uniform model van verblijfstitels voor onderdanen van derde landen te voorzien van een opslagmedium met biometrische gegevens van de houder van het document te weten een gezichtsofname en vingerafdrukken. Op grond van artikel 9 van de Vw 2000 verschaft de Minister van Justitie, kort gezegd, aan vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben een document waaruit dit blijkt. In het vijfde lid van deze bepaling wordt geregeld dat de Minister bij ministeriële regeling de bescheiden aanwijst waaruit rechtmatig verblijf blijkt en daartoe modellen kan vaststellen. Het spreekt vanzelf dat hij daarbij dient te blijven binnen de grenzen van de (gewijzigde) verordening.

De opname van biometrische identificatiemiddelen is bedoeld om een betrouwbaarder verband te leggen tussen de houder en het verblijfsdocument en draagt er in belangrijke mate toe bij dat het verblijfsdocument tegen frauduleus gebruik wordt beveiligd. De Verordening is rechtstreeks werkend, maar regelt niet de bevoegdheid van de nationale autoriteiten om de biometrische gegevens af te nemen. De bevoegdheid dient door de lidstaten zonedig zelf in de nationale wetgeving te worden geregeld. In het onderhavige wetsvoorstel wordt hierin voorzien.

¹ Verordening (EG) nr. 1030/2002, zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 380/2008, wordt hierna ook aangeduid als: de (gewijzigde) verordening. Waar in het navolgende overeenkomstig het in de verordening gestelde over verblijfstitel wordt gesproken, wordt bedoeld op de – in het Nederlandse vreemdelingenrecht meer gangbare term – verblijfsdocument.

2. Ontwikkelingen ten aanzien van het gebruik van biometrie

De behoefte aan het gebruik van biometrie met het oog op de identiteitsvaststelling en het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude en illegaal verblijf is – mede in het licht van de strijd tegen het terrorisme – aanzienlijk toegenomen. Op dit gebied zijn dan ook, vooral in Europees verband, verschillende ontwikkelingen gaande.

Ter uitvoering van de conclusies van Thessaloniki (conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Thessaloniki, 19 en 20 juni 2003) heeft de Commissie een voorstel ingediend om de veiligheidskenmerken van het Europese paspoort te harmoniseren en er biometrische identificatiemiddelen in op te nemen. Het betreft hier Verordening (EG) nr. 2252/2004¹, over welke verordening de Tweede Kamer bij brief van 18 april 2005 uitvoerig werd geïnformeerd (*Kamerstukken II* 2004/05, 25 764, nr. 26). Deze verordening schrijft voor dat de door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten – met uitzondering van die met een geldigheidsduur van twaalf maanden of minder – moeten voldoen aan bepaalde voorgeschreven minimumveiligheidsnormen en voorts een chip dienen te bevatten waarin een gezichtsopname en vingerafdrukken van de houder van het document zijn opgeslagen. De Paspoortwet is inmiddels aangepast aan deze Verordening (Stb. 2009, 252).

Op 8 juni 2004 heeft de Raad voorts bij beschikking van 2004/512/EG (PbEU L 213) bepaald dat een systeem voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten op het gebied van visa wordt opgezet; het Europees Visuminformatiesysteem (VIS). Met het oog op de verdere ontwikkeling en het opzetten van het VIS zijn in Verordening (EG) nr. 767/2008², de functies en de verantwoordelijkheden inzake het VIS, alsmede de procedures en voorwaarden voor de uitwisseling van gegevens over aanvragers van visa voor kort verblijf, nader geregeld. 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 visumaanvraagprocedures te vergemakkelijken, «visumshopping» te voorkomen en fraudebestrijding en controles aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken.

Het VIS dient ook bij te dragen aan de identificatie van personen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten, de toepassing van Verordening (EG) nr. 343/2003³ en het voorkomen van bedreigingen van de binnenlandse veiligheid in de lidstaten. Om een betrouwbare verificatie en identificatie van visumaanvragers mogelijk te maken, worden ook biometrische kenmerken in het VIS verwerkt. De bevoegdheid tot afname van biometrische kenmerken ten behoeve van het VIS wordt overigens geregeld in Verordening (EG) nr. 767/2008. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin dan ook niet.

De verdere beveiliging van verblijfsdocumenten die de lidstaten aan onderdanen van derde landen verstrekken met biometrische kenmerken, is geregeld in Verordening (EG) nr. 380/2008 tot wijziging van Verordening 1030/2002. Het onderhavige wetsvoorstel ziet op deze verordening. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

¹ Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische kenmerken in door de lidstaten afgegeven paspoorten en overige reisdocumenten (PbEU L 385).

² Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het VIS en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening, PbEU L 218).

³ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU L 50).

3. Verordening (EG) nr. 380/2008 tot wijziging van Verordening 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijftitels voor onderdanen van derde landen

Op grond van Verordening (EG) nr. 1030/2002 dienen de verblijftitels die lidstaten aan onderdanen van derde landen afgeven te beantwoorden aan een uniform model en ruimte te bieden aan de in de bijlage bij deze verordening vermelde informatie (artikel 1). Om de beveiliging nog verder te verbeteren en aldus vervalsing en frauduleus gebruik ervan beter te kunnen voorkomen en bestrijden, is op 18 april 2008 Verordening (EG) nr. 380/2008, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002, aangenomen in de Raad. Deze verordening strekt ertoe om de documenten te voorzien van een opslagmedium, waarin een gelaatscan en twee vingerafdrukken van de houder van het document worden opgeslagen.

Deze biometrische kenmerken in verblijftitels mogen, zo wordt bepaald in artikel 4 van de (gewijzigde) verordening, alleen worden gebruikt voor het verifiëren van (a) de authenticiteit van het document, en (b) de identiteit van de houder door middel van direct beschikbare vergelijkbare kenmerken, indien de nationale wetgeving het overleggen van een verblijftitel vereist.

Artikel 4 ter regelt dat de lidstaten een gezichtsopname en twee vingerafdrukken van onderdanen van derde landen afnemen. Verzameld worden een foto die door de aanvrager wordt verstrekt of op het ogenblik van de aanvraag wordt gemaakt, en twee digitaal vastgelegde platte vingerafdrukken. Het nemen van vingerafdrukken is, zo regelt dit artikel voorts, verplicht vanaf de leeftijd van zes jaar. Personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, worden vrijgesteld van de verplichting om vingerafdrukken te laten afnemen.

Onder «verblijftitel» wordt ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder a, van de (gewijzigde) verordening verstaan iedere door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte vergunning om legaal op zijn grondgebied te verblijven, behalve:

- visa;
- titels die worden verstrekt hangende de behandeling van een asielaanvraag of van een verzoek om een verblijftitel of een verzoek om verlenging daarvan;
- in uitzonderlijke gevallen afgegeven titels voor de verlenging van het toegestane verblijf met ten hoogste één maand, en
- vergunningen die worden verstrekt voor een verblijf van ten hoogste zes maanden door de lidstaten die artikel 21 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen niet toepassen.

Onder een «onderdaan van een derde land» wordt ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder b, van de (gewijzigde) verordening verstaan eenieder die geen burger is van de Unie in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. In deze bepaling is, voor zover thans relevant, geregeld dat een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit burger van de Unie is. Overigens zullen op grond van Verordening (EG) nr. 2252/2004¹ ook de reisdocumenten van deze burgers de Unie van biometrische kenmerken, te weten een gezichtsopname en vingerafdrukken, worden voorzien.

¹ Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische kenmerken in door de lidstaten afgegeven paspoorten en overige reisdocumenten (PbEU L 385).

In artikel 5 van de (gewijzigde) verordening wordt voorts een drietal (andere) categorieën vermeld waarop de verordening niet van toepassing is: vreemdelingen die gezinslid zijn van burgers van de Unie en gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer; vreemdelingen die onderdaan zijn van lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie welke partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, alsmede hun gezinsleden die ingevolge deze overeenkomst gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer; en vreemdelingen die van de visumplicht vrijgesteld zijn en die voor een periode van minder dan drie maanden in een lidstaat mogen verblijven.

In artikel 5 bis van de (gewijzigde) verordening is echter opgenomen dat wanneer lidstaten het uniforme model gebruiken voor andere doeleinden dan in de verordening omschreven, passende maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat er geen verwarring ontstaat met de verblijfstitel bedoeld in artikel 1 en dat het doel duidelijk op de kaart wordt aangegeven.

In aansluiting op het bepaalde in dit artikel is door de lidstaten, blijkens een verklaring voor de Raadsnotulen bij artikel 1, punt 6, van Verordening (EG) nr. 380/2008 (document 13602/1/07 REV 1 VISA 305 COMIX 845), overeengekomen dat zij voor de afgifte van verblijfskaarten aan familieleden van burgers van de EU overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 2004/38/EG,¹ dat wil zeggen aan familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, gebruik zullen maken van het uniforme model voor verblijfstitels, met inbegrip van biometrische identificatiemiddelen, overeenkomstig de (gewijzigde) verordening, waarbij de benaming wordt gewijzigd in «Verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie». De lidstaten hebben daarbij het in artikel 7, tweede lid, van Verordening (EG) nr. 1030/2002 bedoelde comité (het zogenaamde artikel 6 Comité) verzocht om zich te beraden op technische oplossingen die het mogelijk moeten maken de verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie als zodanig te onderscheiden.

Artikel 9 van de (gewijzigde) verordening regelt dat de opslag van gezichtsopname plaats vindt uiterlijk twee jaar, en de opslag van de twee vingerafdrukken uiterlijk drie jaar na de vaststelling van de technische specificaties voor het opslagmedium van de biometrische kenmerken en de beveiliging daarvan, inclusief het beletten van ongeoorloofde toegang, alsmede de kwaliteitsnormen van de biometrische kenmerken (artikel 2). Deze technische specificaties zijn vastgesteld op 20 mei 2009.

4. Privacyaspecten

Met de afname van biometrische kenmerken op het verblijfsdocument hangen privacyaspecten samen. Deze vloeien voort uit de (gewijzigde) verordening. Zoals in de preambule van Verordening (EG) nr. 380/2008 wordt aangegeven, is ten aanzien van de persoonsgegevens die in het kader van de uniforme verblijfstitel moeten worden verwerkt, Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (de Privacyrichtlijn) van toepassing. Er moet – zo wordt voorts vermeld – op worden toegezien dat geen andere informatie op de uniforme verblijfstitel wordt opgeslagen dan die welke wordt genoemd in de (gewijzigde) verordening, in de bijlage bij die verordening of in het corresponderende reisdocument.

In de preambule van Verordening (EG) nr. 1030/2002, zoals vastgesteld op 13 juni 2002, was reeds opgenomen dat het van wezenlijk belang wordt geacht dat elke lidstaat niet meer dan één organisatie aanwijst die verantwoordelijk is voor het drukken van verblijfstitels volgens het

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU L 158).

uniform model. Dit om te waarborgen dat de bedoelde informatie niet voor meer personen dan noodzakelijk toegankelijk wordt. Het staat de lidstaten overigens vrij van organisatie te veranderen.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Het voorgestelde artikel 106a eerste lid, biedt de grondslag voor het afnemen van een gezichtsopname en twee vingerafdrukken van een vreemdeling, ten behoeve van de toepassing van de (gewijzigde) verordening. Voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 380/2008 kan worden volstaan met het afnemen van de biometrische kenmerken ten behoeve van het opslaan ervan op het verblijfsdocument. De in artikel 106a, eerste lid, verleende bevoegheid wordt hiertoe dan ook uitdrukkelijk beperkt. De afgenomen biometrische kenmerken worden verwerkt op het verblijfsdocument van de vreemdeling en kunnen, zoals volgt uit artikel 4 van de (gewijzigde) verordening, alleen worden gebruikt voor het verifiëren van a) de authenticiteit van het document en b) de identiteit van de houder door middel van direct beschikbare vergelijkbare kenmerken, indien de nationale wetgeving het overleggen van een verblijfstitel vereist. In artikel 1, tweede lid, aanhef en onder a, van de (gewijzigde) verordening is aangegeven wat onder een verblijfstitel wordt verstaan. Zie hierover het in paragraaf 3 gestelde.

Het tweede lid beschrijft welke ambtenaren bevoegd zijn tot afname van de biometrische kenmerken, bedoeld in het eerste lid.

Op grond van het derde lid van artikel 106a kunnen voorts bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels omtrent de toepassing van het eerste lid worden gesteld. Deze regels kunnen uitsluitend zien op de toepassing van het eerste lid, derhalve op de wijze van afname van de biometrische kenmerken voor het beoogde doel. Het is dan ook niet mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur te voorzien in een ander gebruik van de afgenomen biometrische kenmerken.

Indien dat nodig mocht blijken, kunnen op grond van deze bepaling regels worden gesteld met betrekking tot de eisen waaraan een gezichtsopname en de vingerafdrukken moeten voldoen of de praktische gang van zaken bij de afname ervan. Eventuele (technische) eisen dienen uiteraard echter steeds te worden gesteld met inachtneming van de voorschriften op basis van de verordening (zie artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d en e en artikel 4 ter van de (gewijzigde) verordening).

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin