

Vergaderjaar 2022–2023

36 300

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 17 maart 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
I. Algemeen deel	1
1. Inleiding	2
2. Europees kader	3
3. Wettelijk kader	4
3.1 <i>Noodzakelijk om redenen van zwaarwegend belang</i>	4
3.2 <i>Subsidiariteit</i>	4
3.3 <i>De bewaartermijn</i>	5
II. Consultatie	5

I. Algemeen deel

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een grondslag voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontrole (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden waarderen de inzet van de regering op dit terrein en hebben hierover nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel van de regering. Deze leden delen de opvatting dat een secure en nauwkeurige grenscontrole belangrijk is voor de bewaking van de buitengrenzen. Het Self-Service Passport Control-Systeem (SSPC) lijkt echter een vergaande stap te zetten in het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Vanwege de Algemene Verordening Gegevensbe-

scherming (AVG) mag dit uitsluitend bij een zwaarwegend algemeen belang. De genoemde leden zijn van dit algemeen belang niet volledig overtuigd en hebben hier derhalve nog enkele vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een enkele verdere vraag.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 om een grondslag te bieden voor het maken en bewaren van een gelaatscan van de gebruiker van een zogenoemde Border Control Access Gate, waarbij dus gebruik gemaakt wordt van biometrie bij automatische grenscontrole. Deze leden constateren dat biometrische persoonskenmerken worden gerekend tot de bijzondere persoonsgegevens en daarom alleen met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moeten worden behandeld en alleen bij zwaarwegende belangen mogen worden verwerkt. Deze leden hebben er begrip voor dat wordt ingezet op aanvaardbare wachttijden voor reizigers en de toepassing van elektronische controles om een hoger niveau van efficiency en grondig grensoezicht te bereiken. Deze leden hebben echter de nodige vragen bij de proportionaliteit en subsidiariteit van de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde grondslag voor toepassing van biometrie bij bewaking van de buitengrenzen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de bescherming van onze buitengrens, juist nu, van groot belang is. Om de instroom van illegaal binnengekomen personen in te perken is een sterke grens, die met efficiënte en effectieve middelen beschermd wordt, essentieel. Deze leden vinden het belangrijk dat er een wettelijke grondslag bestaat om een gelaatsscan van een gebruiker van een e-gate te kunnen maken met het oog op de unieke identificatie en verificatie van de identiteit van reizigers ten behoeve van grenscontrole. Deze leden vinden het belangrijk dat er een streng grenscontroleregime wordt gehanteerd om zo de binnenlandse veiligheid te kunnen waarborgen. Deze leden achten het daarbij cruciaal dat we weten wie onze grens oversteken. Deze leden zien de positieve effecten die het gebruik van deze elektronische controles op de wachttijden voor reizigers hebben en het verhoogde niveau van efficiency als zeer welkom.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de gegevens maximaal 24 uur mogen worden bewaard. Deze leden vragen de regering waarop die 24 uur is gebaseerd, welke juridische grondslag dit heeft en waarom dit geen langere termijn betreft.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie onderschrijven het standpunt van de regering dat het voor een goede grenscontrole noodzakelijk is dat de identiteit van een reiziger secuur wordt vastgesteld. Op dit moment worden de nodige systemen toegepast om grensoverschrijding goed en efficiënt te laten verlopen, zonder dat verwerking en opslag van biometrie noodzakelijk is. Kan de regering aangeven waarom systemen waarbij de verwerking en opslag van biometrische gegevens niet noodzakelijk is kennelijk niet volstaan en waar precies de huidige toegepaste technologieën tekortschieten? Is, met andere woorden, gekeken naar de toepasbaarheid van minder invasieve systemen en waarom is hiervoor niet gekozen?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie hebben grote behoefte aan een toelichting hoe de elektronische grenscontroles precies zullen plaatsvinden. Wordt biometrie ingezet om louter vast te stellen of de persoon die zich aan de grens meldt ook daadwerkelijk degene is die op het inreisdocument vermeld staat of wordt ook de mogelijkheid gecreëerd dat de persoon die door de gezichtsherkenning wordt gehaald tevens door de beschikbare databank of databanken en gegevensverzamelingen wordt gehaald? Welke databanken zullen precies bij de check langs biometrische kenmerken worden gebruikt? Met welke informatie worden de databanken gevoed die voor checks op biometrische kenmerken worden gebruikt? Wat is de precieze juridische grondslag voor deze werkwijze, hoe wordt geregeld dat slechts geautoriseerde medewerkers toegang krijgen en welke waarborgen worden geboden tegen foute interpretaties? Deze leden stellen zich daarnaast voor dat het voor louter identificatie (dat wil zeggen: vaststellen of degene ook daadwerkelijk is wie op het paspoort staat) niet nodig is om biometrische kenmerken te bewaren. Waarom wordt voorzien in een bewaartermijn als het alleen om strikt identificatie gaat? Hoe wordt, tot slot, actief uitgedragen dat verwerking van biometrische kenmerken een eigenstandige, vrijwillige keuze van de betrokkene blijft en dat analoge afdoening aan de grens altijd blijft openstaan? Deze leden ontvangen graag een uitgebreide beschouwing aan de hand van deze vragen.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie de regering om nader in te gaan op de eventuele gevolgen van de mede door dit wetsvoorstel uitgebreide automatische grenscontrole voor het nationaal en internationaal erkende recht om in Nederland asiel te vragen. Deze leden vragen om een nadere analyse van de regering of, en zo ja hoe, invoering van biometrie bij grenscontroles toegang tot de Europese Unie (EU) en tot Nederland om bescherming te vragen beïnvloedt.

2. Europees kader

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Schengengrenscode (SGC) met de invoering van het Entry Exit Systeem (EES) wordt gewijzigd door Verordening 2017/2225/EU. Deze leden lezen echter dat, gezien de verschillen tussen de verschillende buitengrenzen van Europa, het gebruik van technologische mogelijkheden zoals zelfbedieningsloketten, e-gates en geautomatiseerde grenscontrolesystemen optioneel is voor lidstaten. Hoe wordt gezorgd dat de kwaliteit van de grenscontroles wel gewaarborgd wordt aan alle buitengrenzen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat andere EU-lidstaten (onder andere Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Finland) reeds gebruik maken van de e-gates en de bevoegdheid in nationale wetgeving hebben geregeld. Welke lessen trekt de regering uit het gebruik van nationale wetten die vergelijkbaar zijn met dit wetsvoorstel? Deze leden lezen in de reactie van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat deze vindt dat het wetsvoorstel onvoldoende ingaat op de verhouding tot de EES-verordening en de bijbehorende wijzigingsverordening Schengengrenscode. Wat is de reactie van de regering op deze kritiek?

De leden van de D66-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat het voorgestelde EES zowel voor derdelanders als voor Unie-onderdanen (en burgers met dezelfde mobiliteitsrechten) moet gelden. Vrijwilligheid is voor deze leden een belangrijk geldend principe. Het blijft, wat deze leden betreft, nog onduidelijk in hoeverre het EES nu vrijwillig zal zijn in het voorstel van de regering (voor zowel derdelanders als Unie-onderdanen) en in hoeverre dit afhangt van de termijn van het verblijf.

De regering schrijft dat andere landen inmiddels zijn overgegaan tot invoering van een vergelijkbaar systeem. Kan de regering ingaan op de resultaten en ervaringen aldaar, zo vragen de leden van de D66-fractie?

3. Wettelijk kader

3.1 Noodzakelijk om redenen van zwaarwegend belang

De leden van de VVD-fractie lezen dat het gebruik van e-gates een oplossing is voor de lange wachttijden op vliegvelden. Tevens lezen deze leden dat er in toenemende mate gebruikgemaakt wordt van e-gates in plaats van manuele grenscontroles. Is het een beleidsdoel van de regering om op termijn *alle* grenscontroles te laten plaatsvinden door e-gates? Indien ja, op welke termijn?

De leden van de D66-fractie lezen dat de uitsluitingsgrond waar het EES zich op zal baseren de verwerking mogelijk maakt vanwege het noodzakelijke «zwaarwegend algemeen belang». Ter onderbouwing van het «waarom» van deze maatregel wordt echter met name verwezen naar het tegengaan van langere wachtrijen op de luchthaven. Kan de regering nogmaals verduidelijken hoe deze efficiëntiemaatregel zich verhoudt tot het criterium «zwaarwegend algemeen belang»? In hoeverre verhoudt deze maatregel zich ook tot de plannen van de regering om het aantal vluchten vanuit Schiphol naar beneden bij te stellen?

3.2 Subsidiariteit

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering schrijft dat het systeem gebruik maakt van een algoritme dat wordt ingekocht bij een gerenommeerde Europese leverancier. Een bekend probleem bij algoritmes is *bias*, zowel disproportionele bias (ongelijkheid als gevolg van de aangeleverde data) als een confirmation bias (een bias door behaalde resultaten). Welke stappen worden genomen door de regering om te voorkomen dat er een discriminerende werking uitgaat van het EES?

De regering schrijft dat er sprake is van doelbinding, maar op het moment dat er sprake is van een «hit» met een opsporingsregister, kan de grensbewaker klikken op «bewaren». Kan de regering beschrijven hoe het verdere verloop van dat proces eruit ziet, al valt dit buiten de reikwijdte van deze wijziging? De leden van de D66-fractie vragen ter bevestiging of het klopt dat als er dus sprake is van een zogenoemde hit (en er gekozen wordt om de gegevens te bewaren), biometrische gegevens wel degelijk gebruikt kunnen worden voor opsporing.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie lezen dat, gezien de groei in reizigersaantallen, het niet langer uitvoerbaar is om alle reizigers, met name op piekmomenten, handmatig af te handelen. Deze leden vinden dat een nogal magere motivering van het zwaarwegende algemeen belang om daarom over te stappen op een systeem waarbij bijzondere persoonsgegevens in het geding zijn. Deze leden zijn vooral benieuwd hoe de regering aankijkt tegen de door de Afdeling waarschijnlijk geachte feilbaarheid van gezichtsherkenningsalgoritmes. Kan de regering ingaan op de foutmarges van deze algoritmes, zoals door de Afdeling wordt gesteld, in verhouding tot de huidige wijze van handmatige afhandeling, zoals deze momenteel wordt uitgevoerd? Vindt de regering het met het oog op de rechtstatelijke beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoende om bij de voorgestelde toepassing van bijzondere persoonsgegevens te volstaan met de constatering dat er in het lopende onderzoek geen indicaties zijn dat de gestelde normen ten aanzien van foutmarges niet worden gehaald? Moet niet zonneklaar worden vastgesteld dat

toegepaste systemen aan de normen voor foutmarges voldoen? Is de regering bereid om in een dergelijke vaststelling te voorzien? Deze leden ontvangen graag een reactie op deze vragen.

3.3 De bewaartermijn

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel een bewaartermijn van 24 uur behelst. Is deze termijn lang genoeg? Kan de regering toelichten waarom er voor deze termijn gekozen is en niet voor een langere termijn? Deze leden lezen dat wanneer er pas na de grenspassage aanleiding wordt gevonden om over te gaan tot opsporing, de identiteitsgegevens alsnog kunnen worden verwerkt. Ook hiervoor geldt dan een bewaartermijn van 24 uur. Is deze termijn lang genoeg? Kan de regering toelichten waarom er voor deze termijn gekozen is en niet voor een langere termijn?

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een inschatting kan maken hoe groot het privacy-risico is met het gegeven dat er 24 uur vele duizenden biometrische gegevens liggen opgeslagen. Welke stappen worden gezet om een datalek of een cyberaanval te voorkomen?

II. Consultatie

Naar aanleiding van de opmerkingen hierover in het advies van de Afdeling zouden de leden van de ChristenUnie-fractie de regering willen vragen of bijgehouden zal worden of het SSPC-systeem niet vaker fouten maakt bij mensen met een meer donkere huidskleur en of er in de praktijk relatief meer mensen met een donkere huidskleur extra gecontroleerd zullen gaan worden. Kan de regering de resultaten van een dergelijke monitoring met de Kamer delen?

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, indien in de praktijk blijkt dat het SSPC ondanks het vernieuwde algoritme meer fouten maakt bij mensen met een meer donkere huidskleur, welke maatregelen de regering dan van plan is te treffen.

De voorzitter van de commissie,
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,
Meijer