

Rechtbank Utrecht, sector bestuursrecht  
Zitting d.d. 30 mei 2012, 15.15 uur  
Nr. 12/415 BLSU

**Burgemeester van Utrecht/J.M.T. Wijnberg**

Pleinnota mr. A.C. Paimboom

1 Dit is niet de eerste procedure die wordt gevoerd over de verplichte afgifte van vingerafdrukken bij de aanvraag van een reisdocument. In het verwoenschrift is verwezen naar eerdere uitspraken van rechtbanken over vergelijkbare vragen als vandaag voorliggen. Daar is inmiddels, afgelopen vrijdag, een uitspraak van de bodenrechter van uw rechtbank bijgekomen (LJN: BW6545). Daarbij is het beroep van betrokkene over de buiten behandelingstelling van een paspoortaanvraag ongegrond verklaard. Van strijd met artikel 8 EVRM is naar het oordeel van uw rechtbank geen sprake, omdat het bestrijden van misbruik van reisdocumenten een groot belang betreft en de opname van vingerafdrukken in het reisdocument dat doel dient. Daarnaast is overwogen dat Richtlijn EG 1995/46 (de Privacy-richtlijn) is meegenomen bij de totstandkoming van de Paspoortverordening en daarom niet in elke individuele zaak een afweging hoeft te worden gemaakt over de inmenging op het recht op privéleven, en dat artikel 28a lid 6 PUN geen grondslag biedt voor een uitzondering op de verplichting vingerafdrukken af te geven bij gewelensbezwaren.

2 Mevrouw Wijnberg heeft een groot aantal beroepsgronden aangevoerd tegen de buiten behandelingstelling van haar aanvraag om een identiteitskaart. Die gronden komen grotendeels overeen met de gronden die in bovengenoemde procedure ook aan de orde zijn gekomen. De burgemeester is op die gronden in het verwoenschrift bovendien reeds uitgebreid ingegaan. Ik zal in deze pleinnota alleen nog stilstaan bij de meest omvangrijke grief van mevrouw Wijnberg, dat de verplichting vingerafdrukken af te geven in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM of andere hogere regelgeving.

*Verplichte afgifte van vingerafdrukken*

3 In deze procedure staat de verplichting vingerafdrukken af te geven centraal. Die verplichting vloeit voort uit Europese regelgeving. Op grond van Vo. 2252/2004 zoals gewijzigd bij Vo. 444/2009 dient in een reisdocument een chip met twee vingerafdrukken te worden opgenomen. Een verordening heeft rechtstreekse werking, en Nederland is gehouden de verordening uit te voeren. De burgemeester is gehouden

zich aan de bepalingen uit de Verordening te houden, en in een reisdocument zullen (in beginsel, behoudens zich hier niet voordoende uitzonderingen) dan ook twee vingerafdrukken van de houder opgenomen dienen te zijn.

- 4 De Nederlandse Paspoortwet is aan de Europese Paspoortverordening aangepast.

Dat is overigens in tegenstelling tot wat mevrouw Wijnberg stelt gebeurd in een democratisch besluitvormingsproces, zoals ook nog eens uit de conclusies van het rapport Bekker blijkt, zie p. 45:

"Er zijn gedurende dit onderzoek geen aanwijzingen aangetroffen die doen veronderstellen dat de informatievoorziening van de Tweede Kamer door de verantwoordelijke bewindslieden van het ministerie van BZK op onjuiste of op oezettelijk onvoldedige wijze heeft plaatsgevonden."

- 5 De vingerafdrukken zouden in Nederland oorspronkelijk samen met de andere aanvraaggegevens in een (de)centrale reisdocumentenadministratie worden opgeslagen, maar de minister heeft in april 2011 besloten daarvan voor nu af te zien. De situatie in Nederland is daardoor op dit moment als volgt. De aanvrager van een reisdocument is verplicht vier vingerafdrukken af te geven op grond van artikel 65 van de Paspoortwet en 28a lid 1 PUN. De vingerafdrukken worden in de reisdocumentenadministratie opgeslagen. Twee vingerafdrukken worden in het reisdocument opgeslagen. De vingerafdrukken worden in de reisdocumentenadministratie bewaard tot het moment dat de uitreiking van het aangevraagde reisdocument dan wel de reden voor het niet uitreiken daarvan in het reisdocumentenstelsel is geregistreerd, zo blijkt uit artikel 72 lid 5 PUN. Dat zal in de regel ongeveer één e twee weken duren. Na registratie van de uitgifte van het reisdocument zijn de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie niet meer raadpleegbaar. Over enige tijd zullen zij definitief verwijderd zijn; het proces om te komen tot definitieve verwijdering is nu gaande.

- 6 Mevrouw Wijnberg stelt dat de verplichte afgifte van haar vingerafdrukken in strijd met artikel 8 EVRM en andere hogere regelgeving is. Zij wijst daarbij op de aanwezigheid van gewetensbezwaren en op de veiligheidsrisico's die aan afgifte verbonden zouden zijn. Daarnaast voert zij aan dat het algemeen belang bij de verplichte afgifte beperkt zou zijn.

- 7 De burgemeester bestrijdt die stellingen.

*Nut en noodzaak van de verplichte afgifte van vingerafdrukken*

- 8 De Europese Verordening verplicht als gezegd tot opslag van vingerafdrukken in het reisdocument. In de preambules van de Verordening is aangegeven dat opslag van vingerafdrukken in het reisdocument noodzakelijk is in het belang van de openbare

orde en veiligheid. Door het gebruik van biometrische identificatiemiddelen wordt bijgedragen aan de noodzakelijke bescherming van het reisdocument tegen frauduleus gebruik. "Met de harmonisatie van de veiligheidskenmerken en de integratie van biometrische identificatiemiddelen wordt, met het oog op toekomstige ontwikkelingen op Europees niveau, een belangrijke stap gezet naar het gebruik van nieuwe elementen die het reisdocument veiliger maken en een betrouwbaarder verband tot stand brengen tussen de houder en het paspoort of reisdocument, hetgeen in belangrijke mate bijdraegt tot de bescherming ervan tegen frauduleus gebruik", zo staat in overweging 3 van Verordening 2252/2004.

- 9 Bescherming van het reisdocument tegen frauduleus gebruik was ook het voornaamste doel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet. In de memorie van toelichting is gesproken over "het creëren van een betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude, hetzij bij het aanvragen van een nieuw reisdocument, hetzij bij het gebruik van het reisdocument" (mvt, p. 2).
- 10 Om misbruik van reisdocumenten zoveel mogelijk te voorkomen, is in elk geval een zo betrouwbaar mogelijk aanvraag- en uitgifteproces nodig. De maatregelen die de wetgever in de Paspoortwet heeft vastgelegd dienden dit doel. Al sinds jaar en dag worden daarom de foto, handtekening, het geslacht en de lengte van de houder in dat verband in het reisdocument en de reisdocumentenadministratie opgeslagen. De vingerafdrukken, die aan extra instrument zijn, maar niet een op zichzelf staand instrument om de identiteit van een persoon te kunnen verifiëren, komen hier nu bij.
- 11 Van uitvoering van de maatregel tot opslag van de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie – die ertoe diende dat verificatie aan de hand van de afgegeven vingerafdrukken vanuit die reisdocumentenadministratie kon plaatsvinden – is afgezien, maar het "betrouwbaar verband tussen de rechtmatige houder en het document" wordt nog steeds gelegd door de opslag van vingerafdrukken in het reisdocument zelf. Op dit moment worden de vingerafdrukken immers gebruikt om bij uitgifte van een document te controleren of de afhaler daadwerkelijk de rechtmatige houder van het document is, indien daar twijfel over bestaat (artikel 50a PUN).
- 12 Zoals mevrouw Wijnberg heeft opgemerkt, is in 2011 geconstateerd dat de foutmarge bij de afgifte van vingerafdrukken niet gering is. Dat doet evenwel niet af aan de mogelijkheid de vingerafdrukken als extra hulpmiddel bij verificatie te gebruiken. Bovendien is er aandacht voor het verkleinen van de foutmarge, zoals de minister in zijn brief van 12 april 2012 aan de Tweede Kamer heeft aangegeven. Na de zomer zal bij een aantal gemeenten bovendien onder gecontroleerde omstandigheden worden bekeken welke fouten er worden gemaakt en hoe die ondervangen kunnen worden.

"In de afgelopen periode heb ik geïnvesteerd in de gemeentelijke praktijk bij het afnemen van de vingerafdrukken. Er zijn diverse regio bijeenkomsten gehouden met daarin aandacht voor het proces, de techniek en hoe ambtenaren de vingerafdrukken goed kunnen opnemen en fouten voorkomen. Ik wil nader gevolg geven aan de aanbeveling van de heer Beider op het onderwerp van de verificatie van vingerafdrukken bij uitgifte van de reisdocumenten. Dat wil ik in eerste instantie met een aantal gemeenten doen. Daarbij moet onder gecontroleerde omstandigheden worden nagegaan hoe de opname van de vingerafdrukken plaatsvindt, of daarbij de voorschriften worden gevolgd en of er fouten worden gemaakt en zo ja wat daar de oorzaak dan van is. Dit alles is van belang opdat veranderingen kunnen worden doorgevoerd die tot resultaat hebben dat bij verificatie van de vingerafdrukken de kans op een onterechte »missen« door fouten bij het opnemen van de vingerafdrukken zo klein mogelijk is. Waar mogelijk zullen ervaringen van andere lidstaten van de Europese Unie hierbij worden betrokken. Eventuele initiatieven voor onderzoek binnen de Europese Unie om te onderzoeken hoe de verordening in de praktijk wordt uitgevoerd zal ik daarvoor aangrijpen."

Kamerstukken II, 2011-2012, 25 764, nr. 57, p. 3-4.

13. Ten aanzien van het algemeen belang kan gekit op het voorgaande worden geconcludeerd dat met de verplichte afgifte van vingerafdrukken in het aanvraag- en uitgifteproces een extra verificatiemiddel kan worden ingezet, zodat de betrouwbaarheid van het af te geven reisdocument is toegenomen. Daar komt bij dat de Europese lidstaten de vingerafdrukken die in het reisdocument zijn opgeslagen in de toekomst ook zullen gebruiken om het verband tussen houder en document te controleren bij grenscontroles.
14. Het algemeen belang bij bestrijding van frauduleus gebruik van reisdocumenten is evident. Reisdocumenten vormen op vele momenten een belangrijk identificatiemiddel. Opslag van vingerafdrukken in het reisdocument draagt bij aan de bestrijding van frauduleus gebruik en dient dan ook een groot algemeen belang.
- Inmenging in recht op privé leven is proportioneel*
15. Dat de opname van vingerafdrukken bij de aanvraag van een reisdocument een inmenging in artikel 8 EVRM oplevert, staat niet ter discussie. Zoals ik zojuist heb uiteengezet, dient die inmenging een groot belang. Die inmenging is – zeker sinds de wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling – bepaald proportioneel te noemen.
16. Daarvoor is allereerst van belang dat de inmenging in het privé leven door de afgifte van vingerafdrukken een zeer beperkte is. De vingerafdrukken zijn gemiddeld slechts één of twee weken, gedurende de aanvrageperiode van het reisdocument, reedoleegbaar in de reisdocumentenadministratie. Gedurende die periode zijn de

gegevens beveiligd opgeslagen in het RAAS cf. artikel 90-95 PUN, en kunnen zij – anders dan mevrouw Wijenberg stelt – bovendien niet door andere instanties worden ingezien dan zij die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet. Dat is vastgelegd in artikel 65 lid 2 Paspoortwet.

- 17 De aanvraaggegevens waaronder de vingerafdrukken worden rechtstreeks vanuit het RAAS naar de producent gestuurd. Daar worden de vingerafdrukken in het reisdocument verwerkt. Dat die verwerking onveilig en daarmee in strijd met artikel 8 EVRM zou zijn, zoals mevrouw Wijenberg stelt, volgt de burgemeester niet. De gegevens worden versleuteld aan de producent verzonden. Van een onveilige verwerking is niet gebleken, laat staan van een situatie waarin de praktische verwerking zou moeten leiden tot buitenwendingstelling van (Europese) regelgeving op grond waarvan de opname van vingerafdrukken in het reisdocument verplicht is.
- 18 De vingerafdrukken zijn voorts in het reisdocument zelf opgeslagen. De vingerafdrukken zijn niet zichtbaar op het document opgenomen en alleen in de chip opgeslagen. Een 'normaal' uitleesapparaat kan de vingerafdrukken niet uitlezen. Voor het uitlezen van de vingerafdrukken wordt gebruik gemaakt van het Extended Access Control mechanisme. Dat werkt met een autorisatie die gegeven wordt aan het systeem dat geautoriseerd is om de vingerafdrukken uit te lezen. Nederland heeft deze autorisatie thans alleen verstrekt aan de Nederlandse paspoortuitgevende instanties, zoals de gemeenten. Van uitlezen van deze gegevens door andere instanties kan dus geen sprake zijn.
- 19 Nederland voldoet aan de eisen die op grond van de Verordening aan de beveiliging van de chip worden gesteld. Volledigheidshalve verwijs ik daarbij naar randnr. 5.2.5 van het verweerschrift, waarin de beschikkingen van de Europese Commissie zijn aangehaald.
- 20 De inkoming in het privé leven door de verplichte afgifte van vingerafdrukken is dus zeer beperkt. De vingerafdrukken worden niet voor andere doeleinden dan voor verificatie gebruikt. Er vindt geen (permanente) opslag in de decentrale reisdocumentenadministraties plaats en er is in het geheel geen centrale reisdocumentenadministratie, zodat de vrees voor een 'database' met persoonlijke informatie waar opsporingsdiensten uit zouden kunnen putten, hoe dan ook niet gegrond is. De beveiliging van de opslag en verwerking van de vingerafdrukken is bovendien bepaald voldoende om binnen de grenzen van artikel 8 EVRM te blijven.
- 21 Van een schending van artikel 8 EVRM is dan ook geen sprake. De gewetensbezwaren van mevrouw Wijenberg kunnen daar niet aan afdoen. De stelling van mevrouw Wijenberg dat voor zodenige bezwaren altijd ruimte dient te bestaan, volgt de burgemeester niet. Daarbij is van belang dat de wetgever uitdrukkelijk heeft aangegeven dat daarvoor nu juist geen ruimte is in het wettelijk systeem. Ik verwijs

daarvoor naar de in het verwoenschrift aangehaalde passage uit de nota n.v.v. het verslag:

*"In de Verordening is niet voorzien in een specifieke uitzonderingsmogelijkheid van opname van vingerafdrukken in reisdocumenten voor zover sprake is van gewetensbezwaren. Het is daarom niet mogelijk om daarin bij of krachtens het wetsvoorstel wel te voorzien. Ik acht dit – afgezien van de grenzen die Europese regelgeving aan het wetsvoorstel stelt – ook niet wenselijk. Een dergelijke mogelijkheid bestaat immers ook niet ten aanzien van de opname van de foto in een reisdocument. Het voorzien in een dergelijke mogelijkheid doet afbreuk aan de doelstelling om onder meer look-alike-fraude met reisdocumenten te voorkomen, bij voorbeeld wanneer gewetensbezwaren worden voorgewend door degenen die fraude willen plegen met reisdocumenten."*

Kamerstukken II, 2007–2008, 31 324 (R1644), nr. 5, p. 3. (cursivering gem.)

22. Bovendien laat de Verordening ook geen ruimte voor het maken van een uitzondering voor gewetensbezwaarden.
23. De door mevrouw Wijnberg aangevoerde bezwaren kunnen dan ook geen aanleiding vormen in haar geval een uitzondering te maken op de verplichting vingerafdrukken af te geven en haar een reisdocument te verstrekken zonder vingerafdrukken.

#### Conclusie

24. De burgemeester concludeert tot ongegrondverdiaring van het beroep.

behandeld door	A.C. Palmboom
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 32 55
fax	(070) 515 30 13
e-mail	ac.palmboom@pelsrijcken.nl
zaaknr.	10037027