

Rechtbank Den Haag

28 juli 2010

rolnr. 2010/1807

Conclusie van Antwoord

inzake

Staat der Nederlanden,

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties)

waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag,

gedaagde,

advocaten: mrs C.M. Bitter en G.J.S. ter Kuile

tegen

De stichting **Stichting Privacy First,**

waarvan de zetel is gevestigd te Amsterdam,

Mevrouw Yuen Yee Chau,

wonend te Den Haag,

en 21 anderen,

eisers,

advocaat: mr. W.P. den Hertog

1 Inleiding

Algemene opmerkingen

- 1.1 Bij brief van 8 december 2009 heeft eiseres stichting Privacy First – nader aan te duiden als: Privacy First of ook de stichting – zich tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewend in verband met het aannemen op 11 juni 2009 van een wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet. In de brief van 8 december 2009 is een aantal bezwaren van Privacy First tegen de wet geformuleerd en heeft de stichting gelet op artikel 3:305a BW gevraagd nog in december 2009 met haar in overleg te treden “teneinde voornoemde onrechtmatigheid op te heffen” (zie productie 22 van eisers).
- 1.2 De stichting is vervolgens namens de staatssecretaris uitgenodigd voor overleg eind december 2009 (zie productie 23 van eisers). Daarop is de stichting niet ingegaan. Uiteindelijk heeft op 20 januari 2010 overleg plaatsgevonden. Bij die gelegenheid is namens de Staat gereageerd op de in de brief van 8 december 2009 geformuleerde bezwaren van Privacy First tegen de wet. De bezwaren van Privacy First hebben de staatssecretaris er niet toe gebracht een wijziging te initiëren.
- 1.3 Zonder nadere aankondiging hebben eisers vervolgens de Staat gedagvaard en daarmee in deze procedure betrokken.
- 1.4 De Staat betwist al hetgeen eisers bij inleidende dagvaarding hebben gesteld, tenzij uit het navolgende uitdrukkelijk van het tegendeel blijkt.

Wijzigingen Paspoortwet

- 1.5 Eisers richten hun pijlen op de wijzigingen van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie, zoals vastgesteld bij Rijkswet van 11 juni 2009 (Stb. 2009, 252) in verband met een door de Koninkrijksregering wenselijk geoordeelde nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie en ter uitvoering van een Europese verordening die de lidstaten verplicht reisdocumenten uit te geven die voorzien zijn van een chip met de gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder. Eisers spreken in de dagvaarding over “de Nieuwe Paspoortwet”, maar een betere aanduiding is “de gewijzigde Paspoortwet”. In de kern richten zij zich tegen wijzigingen die voorzien in het instellen van een zgn. positief register (met gegevens van alle reisdocumenten), in de centrale opslag van biometrische gegevens, waaronder vingerafdrukken, en in een aangepast verstrekkingenregiem, waarbij eisers specifiek bezwaar hebben tegen de mogelijkheid van verstrekking van vingerafdrukken uit de reisdocumentenadministratie voor andere doeleinden dan uitvoering van de Paspoortwet, bijvoorbeeld opsporing en vervolging. Verder hebben zij bezwaar tegen delegatie van uitvoeringsregelgeving. Overigens valt op dat de onderwerpen die eisers

aan de orde stellen alle uitvoerig in de wetsgeschiedenis aan de orde zijn geweest. Het lijkt erop alsof eisers dat debat over willen doen, zij het met een andere uitkomst. Daarvoor is deze civiele procedure vanzelfsprekend niet bedoeld. De vraag kan louter aan de orde zijn of de wet in strijd is met een ieder verbindende bepalingen van hogere orde en of de wet op die grond buiten toepassing zou moeten worden gelaten.

- 1.6 Zoals eisers terecht stellen, is de gewijzigde Paspoortwet op 28 juni 2009 – gedeeltelijk - in werking getreden (Stb. 2009, 253). Het gaat daarbij om artikel I, onderdeel A, onderdeel C onder 2, 3 en 4, onderdeel N, onder 2, en onderdeel P, ofwel wijziging van:

- artikel 1 (aanvulling van de definities),
- artikel 3, leden 2, 3 en 5 (het voorschrift dat een reisdocument thans mede is voorzien van twee vingerafdrukken van de houder),
- artikel 42, lid 2 (een definitiekwestie: "houder" wordt "aanvrager"),
- artikel 54, lid 1 (een definitiekwestie: "foto" wordt "gezichtsofpname").

Daarnaast gaat het ingevolge artikel II om artikel I, onderdeel S, ofwel wijziging van de artikelen 65 en 66 (voorschriften voor de inrichting van de reisdocumentenadministratie). Deze wijzigingen vervallen weer als artikel I, onderdeel C onder 5 in werking treedt. Dat laatste betekent dat artikel 3, achtste lid, inhoudende de opslag van gegevens als vingerafdrukken in de decentrale reisdocumentenadministratie, vervalt.

- 1.7 De overige wijzigingen treden nog niet in werking, waaronder de wijziging die een regeling voor centrale opslag van gegevens met betrekking tot reisdocumenten geeft en de wijziging van het verstrekkingenregiem waartegen eisers bezwaar hebben. In zoverre wordt dus ook – anders dan eisers kennelijk menen (zie dagvaarding onder 21) – nog geen uitvoering gegeven aan de wet. Inwerkingtreding van de overige bepalingen vindt plaats op een nader te bepalen tijdstip waarvan nu nog niet bij benadering kan worden gezegd wanneer dat zal zijn. Daarvoor is niet alleen noodzakelijk dat het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving is afgerond, maar ook de aanbestedingsprocedure die moet leiden tot de bouw van een centraal register. Voor alles moet de uitgifte van reisdocumenten ongehinderd doorgang kunnen vinden.

Zie voor de uitvoeringsregelgeving die nog moet worden ontworpen ook de zgn. matrix met delegatiegrondslagen

Kamerstukken II, 2008-2009, 31 324 (R 1844), nr. 10, bijlage

- 1.8 Van een afronding van de ontwerpen is op dit moment nog (lang) geen sprake. Vastgesteld moet worden dat een deel van de kritiek van eisers zich richt op de – nog niet ingevulde - inhoud van de uitvoeringsregelgeving. Dat is prematuur; in zoverre ontbreekt hun een actueel belang.

- 1.9 Dat de uitvoeringsregelgeving nog niet (volledig) is vastgesteld betekent overigens anders dan eisers stellen niet dat er geen deugdelijk beleid zou zijn voor het afnemen en opslaan van vingerafdrukken in het huidige stelsel. De voorschriften voor onder meer afname en opslag van vingerafdrukken, voor de reisdocumentenadministratie en voor de beveiliging zijn, voor zover het betreft de afgifte van reisdocumenten door de burgemeester, vastgelegd in de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN). Voor de overige uitgevende instanties zijn de betreffende voorschriften vastgelegd in de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, de Paspoortuitvoeringsregeling Nederlandse Antillen en Aruba 2001 en de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001. Hierna zal alleen de PUN worden genoemd en niet ook steeds de andere uitvoeringsregelingen.
- De software voor het aanvraag- en uitgifteproces, die door de Staat ter beschikking wordt gesteld, is bovendien aangepast met het oog op de beveiliging. Alle gegevens, waaronder de opgenomen vingerafdrukken, worden versleuteld. De uitgevende instanties van Nederlandse reisdocumenten kunnen de beschikbaar gestelde software niet wijzigen.

2 Achtergronden wijziging Paspoortwet

- 2.1 De wijzigingen van de Paspoortwet waar eisers in deze procedure tegen opkomen waren al langer onderwerp van discussie in het parlement. De betrouwbaarheid van het Nederlandse paspoort en het voorkómen van identiteitsfraude, die de slachtoffers ervan veel ellende en schade berokkent en die aan de basis staat van een grote hoeveelheid andere delicten, zijn al jaren een punt van zorg en onderwerp van debat. In 1997 is in de Tweede Kamer besproken dat een veel voorkomende oorzaak van fraude met reisdocumenten wordt gevormd door personen die zich uitgeven voor een ander dan de houder van het reisdocument (de zgn. "look-alikes"). Onderzocht is in hoeverre de problematiek van de look-alikes kan worden opgelost door gebruik te maken van chipcard technologie en het in het reisdocument aanbrengen van biometrische gegevens van de houder.

Kamerstukken II, 1997-1998, 25 764, nr 3, p. 4.

- 2.2 Reisdocumenten hebben een steeds belangrijkere rol gekregen, met name vanwege de mogelijkheid om de identiteit van de gebruiker in allerlei situaties vast te stellen.

Denk bijv. aan de Wet op de identificatieplicht (Stb. 1993, 660) en de Wet identificatie bij dienstverlening (Stb. 1993, 704) (vervallen), inmiddels vervangen door de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Stb. 2008, 303).

De financiële belangen die met die steeds belangrijker wordende functie gepaard gaan, en daarmee de dreiging die van misbruik uitgaat, zijn ook steeds groter geworden.

- 2.3 Omdat fysieke documenten technisch steeds beter zijn geworden en daardoor niet meer goed zijn te vervalsen, heeft het zwaartepunt van bedreigingen zich verplaatst van namaak en vervalsingen naar het gebruiken van een reisdocument dat op grond van valse of vervalste gegevens is aangevraagd of het gebruik van een reisdocument van een ander als was het aan de desbetreffende persoon zelf verstrekt. In de Kamerstukken is daarover het volgende gezegd:

"Het proces van identiteitsvaststelling in het kader van de afgifte, maar ook bij controle, is essentieel voor het betrouwbaar houden van het Nederlands reisdocument. In dit licht zou de introductie van biometrie een belangrijke stap vooruit kunnen betekenen. Afgifte van reisdocumenten moet bovendien geschieden met gebruikmaking van een sluitende en geïntegreerde administratie voor alle verstreckende instanties."

Kamerstukken II, 1997-1998, 25 764, nr. 7, p. 3.

Van de zijde van de Tweede Kamer is herhaald aangedrongen op spoedige invoering van biometrie in reisdocumenten.

Kamerstukken II, 2000-2001, 25 764, nr. 17

- 2.4 Ook op Europees niveau speelde intussen een discussie over de veiligheid van reisdocumenten, die is uitgemond in een verordening waarin de opslag van vingerafdrukken in een chip op het reisdocument verplicht wordt gesteld (Vo. 2252/2004, Pb L 385 van 29.12.2004). Na de afkondiging van deze verordening heeft de regering een aangepast wijzigingsvoorstel voor de Paspoortwet voorbereid. Dat voorstel is inmiddels vastgesteld; het is de wijzigingswet waarover deze procedure gaat. Hierna zal de kern van de wijzigingen worden besproken. De verschillende afwegingen en keuzes van de wetgever zijn zeer uitvoerig toegelicht in de parlementaire stukken. Daarnaast wordt in elk geval verwezen.

Kamerstukken 31 324 (R1844)

- 2.5 Het voornaamste doel van het wetsvoorstel was "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). Daarnaast heeft de Tweede Kamer er steeds sterk op aangedrongen dat er een mogelijkheid zou komen voor burgers om in andere gemeenten dan hun woonplaats reisdocumenten aan te vragen, in het kader van lastenverlichting voor de burger (de zgn. plaatsonafhankelijke uitgifte – mvt, p. 2).

Eisers betogen in onderdeel 5 van de dagvaarding dat het werkelijke doel van de Paspoortwet "het bestrijden van vermeende terreur" zou zijn. Dat is niet juist. Wel is overwogen dat het creëren van een betrouwbaar aanvraag- en

uitgifteproces van reisdocumenten met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude mede van belang is in het kader van terrorismebestrijding.

- 2.6 In de huidige opzet worden alle gegevens die bij de aanvraag van een reisdocument zijn verzameld en het gegeven van de uitreiking van het reisdocument opgeslagen in de administratie van de desbetreffende uitgevende instantie. Deels zijn deze administraties digitaal ingericht en bevraagbaar door de desbetreffende uitgevende instantie zelf; zij kunnen gegevens invoeren en verifiëren. Daarnaast zijn er twee centrale administraties. Er is een Basisregister Reisdocumenten, waarin reisdocumenten zijn geregistreerd die zijn ontvreemd of anderszins vermist en reisdocumenten die van rechtswege zijn vervallen (art. 4a Paspoortwet).

Anders dan eisers in onderdeel 24 van de dagvaarding ongemotiveerd stellen gaat het hierbij niet om een verwaarloosbaar aantal. In het Basisregister stonden medio mei 2010 bijna 2,8 mln. documenten geregistreerd.

Daarnaast is er een Register paspoortsignaleringen, dat informatie bevat over personen aan wie kort gezegd op grond van de Paspoortwet een reisdocument kan worden geweigerd of van wie het reisdocument vervallen kan worden verklaard of van wie het van rechtswege is vervallen en moet worden ingehouden (art. 25, lid 3 Paspoortwet).

- 2.7 De decentrale administraties van de verschillende uitgevende instanties zijn onderling niet met elkaar verbonden. Daardoor moet voor verificatievragen tussen de verschillende uitgevende instanties onderling contact worden opgenomen. Om identiteitsfraude te voorkomen worden bijvoorbeeld in bepaalde gevallen gegevens uit andere reisdocumentenadministraties opgevraagd. De meeste gegevens kunnen per fax worden aangeleverd, maar ter bestrijding van identiteitsfraude moet aan de hand van de foto van een eerder uitgereikt reisdocument dat in de reisdocumentenadministratie is opgeslagen een vergelijking gemaakt worden tussen die foto en het gezicht van de aanvrager. Daarvoor kan niet volstaan worden met een fax, maar moet een goede versie van de foto die in de reisdocumentenadministratie beschikbaar is worden aangeleverd. Zeker waar het een aanvraag in de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel op een buitenlandse post betreft, is daar veelal in verhouding de nodige tijd mee gemoeid. De wetgever heeft het daarom noodzakelijk geoordeeld verdergaande maatregelen tegen frauduleuze aanvragen te nemen waarbij al in het begin van het aanvraagproces en online verificatie van gegevens met die in de reisdocumentenadministratie kan plaatsvinden. Bovendien is de bestaande werkwijze een tijdrovende, niet efficiënte werkwijze die tot extra lasten voor de administratie leidt.
- 2.8 Verder worden maandelijks uitdraaien uit het Register paspoortsignaleringen aan de uitgevende instanties verstrekt. Die voldoen evenmin, omdat de uitgevende instanties daardoor niet over een actuele signalering beschikken. De instanties die

reisdocumenten uitgeven kennen, met uitzondering van de Koninklijke Marechaussee, een beperkte openstelling waardoor de onderlinge informatie-uitwisseling tussen deze instanties wordt vertraagd. De beschikbaarheid van de administratie wordt verder nog bemoeilijkt doordat uitgevende instanties in de Nederlandse Antillen en Aruba, en Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland in andere tijdzones werken. De in de reisdocumentenadministraties opgenomen gegevens worden tijdens de levensloop van het reisdocument niet aangevuld of gewijzigd, zodat er geen actuele gegevens beschikbaar zijn over de status van de reisdocumenten. Ten slotte heeft de Koninklijke Marechaussee bij de uitgifte van nooddocumenten, gezien de spoed die betracht moet worden bij de uitgifte daarvan, op dit moment bovendien niet de mogelijkheid om de gegevens van de persoon die een nooddocument aanvraagt in de gemeentelijke reisdocumentenadministraties dan wel in de administratie in de Nederlandse Antillen of Aruba of bij de buitenlandse post, te verifiëren. Het risico van misbruik van nooddocumenten is als gevolg daarvan duidelijk aanwezig.

- 2.9 Door deze wijze van gegevensuitwisseling, op papier, de beperkte openstelling en het werken in verschillende tijdzones, kunnen de doelstellingen om enerzijds de burger snel te kunnen bedienen door binnen een beperkt aantal dagen na de aanvraag het reisdocument te kunnen uitreiken en anderzijds identiteitsfraude te voorkomen en te bestrijden, met elkaar in strijd komen. Daardoor kan het ondanks een zorgvuldige controle bij de aanvraag van een reisdocument ook gebeuren dat door de gebrekkige werking van de administratie toch meer dan één reisdocument onder dezelfde identiteit wordt verstrekt. Of dat aan een persoon met gebruikmaking van persoonsgegevens van een ander een reisdocument verstrekt wordt op diens naam.

Kamerstukken II, 2007-2008, 31 324 (R1844), nr. 3, p. 9.

- 2.10 De wetgever heeft overwogen dat een reisdocumentenadministratie die 24 uur per dag, zeven dagen per week online raadpleegbaar is, de uitgevende instanties beter in de gelegenheid stelt om bij een aanvraag te verifiëren of de opgegeven gegevens juist zijn. Daarom is gekozen voor een positieve centrale administratie waarin alle reisdocumenten zijn geregistreerd, waarbij is overwogen dat daardoor

1. de reisdocumentenadministratie als geheel zeven maal 24 uur voor alle uitgevende instanties toegankelijk wordt voor de verificatie van houder- en documentgegevens;
2. bij een aanvraag van reisdocumenten kan worden nagegaan of de aanvrager onder een andere identiteit reeds in het bezit is van een Nederlands reisdocument dan wel of de betrokkene onder dezelfde identiteit op meerdere plaatsen een reisdocument aanvraagt;
3. het plaatsonafhankelijk aanvragen en uitgeven van reisdocumenten mogelijk wordt, waardoor de dienstverlening aan de burger kan worden verbeterd en diens administratieve lasten kunnen worden verminderd;
4. de status van een reisdocument kan worden opgevraagd om te kunnen bepalen of dat document nog in het maatschappelijk verkeer mag voorkomen.

- 2.11 In de wetsgeschiedenis is de vraag aan de orde gesteld of voor een effectief en betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces niet kan worden volstaan met de inrichting van een decentraal stelsel met een centrale verwijsindex die 24 uur per dag en zeven dagen per week beschikbaar is. Het antwoord daarop was dat het in beginsel mogelijk is een decentraal stelsel in te richten om reisdocumentgegevens online in te zien en de status ervan bij te houden. Hiervoor zou dan een centrale verwijsindex nodig zijn en daarnaast zouden alle 600 decentrale reisdocumentenadministraties online raadpleegbaar gemaakt moeten worden. Een centrale verwijsindex zou alle nummers van uitgegeven reisdocumenten moeten bevatten, het BSN van de houder, de naamsgegevens en geboortegegevens van de houder, een verwijzing naar de decentrale administratie(s) waar betrokkene eerder reisdocumenten heeft aangevraagd en waar zich de (overige) gegevens bevinden die nodig zijn voor verificatie, zoals de foto, vingerafdrukken en handtekening. Aan de hand daarvan zou men, mits daartoe geautoriseerd, kunnen worden doorgeleid naar de decentrale reisdocumentenadministratie waar het document is uitgegeven. Vervolgens zouden de gegevens die in de decentrale administratie zijn opgeslagen worden verstrekt.
- 2.12 Bij een decentrale opzet zouden de eisen die aan een online administratie gesteld worden om aan de doelstelling te voldoen, moeten worden doorvertaald naar de decentrale administraties. Aan een online raadpleegbare reisdocumentenadministratie worden hoge eisen gesteld met betrekking tot de snelheid van verwerking, de beschikbaarheid en de beveiliging. Die eisen zijn nodig om te kunnen voldoen aan de doelstelling om de reisdocumentenadministratie inclusief de status van reisdocumenten zeven dagen per week, 24 uur per dag te kunnen bijhouden en te kunnen bevragen. Zij zijn ook nodig om een hoge betrouwbaarheid van gegevens te verkrijgen en te voorkomen dat er ongeautoriseerde toegang of wijziging van gegevens plaatsvindt. Het is praktisch niet uitvoerbaar 600 decentrale administraties aan deze eisen te laten voldoen.
- 2.13 Verder zal het in een decentrale opzet met centrale verwijsindex voorkomen dat een of meerdere decentrale reisdocumentenadministraties tijdelijk niet beschikbaar zijn. In geval van een aanvraag voor een nieuw reisdocument kan die betreffende administratie dan niet meer online geraadpleegd worden. Het is dan niet mogelijk in die administratie een verificatie van gegevens uit te voeren om na te gaan of de aanvrager in die administratie bekend is onder een andere identiteit. Bij een decentrale opzet zou dus – op die momenten dat een of meer van de decentrale administraties tijdelijk niet beschikbaar zijn – niet worden voldaan aan de doelstelling identiteitsfraude te voorkomen. Bovendien zou bij uitval van decentrale administraties de plaatsonafhankelijke dienstverlening in gevaar kunnen komen. Ook al zou een voor decentrale administraties zeer hoge beschikbaarheid van 99,9% worden bereikt (dat wil zeggen minder dan negen uur per jaar niet beschikbaar), dan nog heeft het hele stelsel slechts een beschikbaarheid van niet meer dan 50% (dat wil zeggen meer dan

de helft van het jaar is minstens één administratie niet online beschikbaar). Bij een meer realistische beschikbaarheid van 98% is er altijd wel één decentrale reisdocumentenadministratie niet beschikbaar. Dat is niet werkbaar. Daarom heeft de wetgever gekozen voor een centrale reisdocumentenadministratie. Het streven is erop gericht dat de administratie het gehele jaar door continu bevroegbaar is.

Kamerstukken II, 2007-2008, 31 324 (R1844), nr. 3, p. 12.

Zie over een en ander ook de Nota naar aanleiding van het Verslag, p. 8 e.v. (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 324, nr. 5)

Terzijde: eisers stellen dat Nederland voorop loopt met de centrale opslag van vingerafdrukken en dat andere lidstaten ervoor kiezen de vingerafdrukken niet op te slaan, of decentraal (onderdelen 31-36 van de dagvaarding). Daargelaten dat dat niet kan betekenen dat de keuze voor centrale opslag onrechtmatig zou zijn, slaan voor zover bekend ook de lidstaten Finland, Griekenland, Frankrijk en België de vingerafdrukken centraal op of zijn voornemens dat te doen.

2.14 Opslag van persoonsgegevens stelt eisen aan de beveiliging. Daaraan wordt dan ook aandacht besteed. Reeds bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de Paspoortwet is geschetst wat het voorziene niveau van beveiliging zal zijn voor de centrale reisdocumentenadministratie, te weten:

- Het centrale register zal, fysiek, op verschillende beveiligde locaties worden bewaard; in technische zin zal het niet één database zijn, maar een samenstel van databases die gezamenlijk de totale reisdocumentenadministratie zullen vormen.
- De biometrische gegevens zullen los van de overige aanvraaggegevens worden opgeslagen.
- Er wordt een separate kopie van de gegevens aangehouden, die niet wordt gebruikt voor het bevragen, zodat de oorspronkelijke gegevens zo nodig te herstellen zijn.
- Alle gegevens worden versleuteld opgeslagen en getransporteerd.
- Het register is aangesloten op besloten netwerken en niet op het publieke internet.
- Het bevragen van het register kan alleen met een digitale handtekening van een geautoriseerde gebruiker.
- Alle bevragingen van en wijzigingen in het register worden gelogd, zodat deze kunnen worden gemonitord en getraceerd.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft zich lovend over de voorgestelde beveiliging uitgelaten.

Zie:
Brief Cbp 30 maart 2007, p. 6.

Zie verder over deze maatregelen onder meer Kamerstukken II, 2007-2008, 31 324 (R1844), nr. 3 herdruk, blz. 18; Kamerstukken I, 2008-2009, 31 324 (R1844), C, blz. 2; Handelingen II, 31 324 (R1844), 13 november 2008, blz. 24-2013; Handelingen I, 31 324 (R1844), 9 juni 2009, blz. 34-1573.

Overigens worden alle gegevens, waaronder de vingerafdrukken, sinds medio 2009 versleuteld opgeslagen in de decentrale administraties.

- 2.15 De wetgever heeft bij zijn keuze voor een centraal register overwogen dat decentrale registers met een centrale verwijsindex niet beter zijn te beveiligen en niet veiliger zijn dan een centraal register. Zo zou inbreken op één decentraal register betekenen dat de integriteit van alle administraties in het geding is, omdat andere uitgevende instanties dan niet kunnen vertrouwen op de juistheid van de gegevens in het (decentrale) systeem.

Zie verder:
Kamerstukken II, 2007-2008, 31 324 (R1844), nr. 3 herdruk, blz. 18 en nr. 5, p. 13. Kamerstukken I, 2008-2009, 31 324 (R1844), C, blz. 4.

- 2.16 Tot slot is er het punt van de verstrekking aan derden. De vrees is geuit dat het vanwege de centrale beschikbaarheid van alle gegevens (te) verleidelijk wordt daaruit gevoelige gegevens (vingerafdrukken) aan derden te verstrekken, voor andere doeleinden dan de uitvoering van de Paspoortwet. Eisers hebben specifiek gewezen op het gebruik van vingerafdrukken in het kader van de opsporing en vervolging en het gebruik door de inlichtingendiensten AIVD en MIVD. De gewijzigde Paspoortwet stelt echter duidelijke grenzen aan het verstrekken van vingerafdrukken uit het centrale register; voor de vingerafdruk zal een beperkter verstrekkingenregiem gelden dan voor de overige gegevens. Vingerafdrukken worden in het kader van strafvordering alleen ten behoeve van de verificatie van de identiteit verstrekt. Verstrekking is daarom gebonden aan voorwaarden: (i) wanneer de officier van justitie de identiteit van een verdachte of veroordeelde dient vast te stellen aan de hand van afgenomen vingerafdrukken en (ii) wanneer dit in het belang van het onderzoek is in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan (artikel 4b lid 4). Vingerafdrukken worden bovendien alleen aan de officier van justitie verstrekt, en dus niet aan politieambtenaren. Dat betekent een beperking van de bestaande bevoegdheid van opsporingsambtenaren om dergelijke gegevens te vorderen (ex artikel 126nc WvSv). In de memorie van toelichting is vermeld dat voor het succesvol kunnen vaststellen van de identiteit, zoals hier bedoeld, de officier van justitie ook een foto en het geslacht van de verdachte zal moeten doorgeven (mvt, p. 40). Het zal dus niet toegestaan zijn om uitsluitend op basis van een vingerafdruk die in het (strafrechtelijk) sporenonderzoek is aangetroffen naar een bijpassende identiteit te zoeken en aldus een verdachte in het vizier te krijgen.

Voor de volledigheid wijst de Staat erop dat op dit moment geen vingerafdrukken aan de officier van justitie worden verstrekt; de desbetreffende bepaling (art. 4b) is immers nog niet in werking getreden.

- 2.17 Vingerafdrukken zullen ook aan de inlichtingendiensten AIVD en MIVD moeten worden verstrekt. Informatieverstrekking aan deze diensten is geregeld in artikel 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dat gold vóór inwerkingtreding van delen van de gewijzigde Paspoortwet. Het wordt met de gewijzigde Paspoortwet niet anders. De vermelding in artikel 4b lid 2 sub d Paspoortwet ('staatsveiligheid') is slechts ingegeven door overwegingen van transparantie.

Zie:

Handelingen II, 31 324 (R1844), 15 januari 2009, blz. 42-3744;
Handelingen I, 31 324 (R1844), 9 juni 2009, blz. 34-1576.

- 2.18 Vingerafdrukken van kinderen onder de twaalf jaar worden anders dan eisers menen niet afgenomen en opgeslagen, omdat die niet geschikt zijn voor verificatie (art. 28a, lid 5 PUN). Dat is in lijn met de verordening. In andere gevallen wordt daarvan afgezien als sprake is van fysieke belemmeringen. Wat het verstrekkingenregiem betreft geldt dat dat voor de gegevens anders dan de vingerafdrukken nagenoeg niet wijzigt (art. 73 PUN). Vingerafdrukken mogen nu op grond van de Paspoortwet niet worden verstrekt aan partijen die niet bij de uitvoering van die wet betrokken zijn. Met de invoering van een centrale reisdocumentenadministratie zal dit wel mogelijk zijn, maar veel beperkter dan de overige gegevens in de reisdocumentenadministratie.
- 2.19 In de dagvaarding is erop gewezen dat verschillende organisaties hun zorgen hebben uitgesproken over 'privacygevaaren' van de gewijzigde wet (onderdeel 4- algemeen, onderdeel 58 – College bescherming persoonsgegevens, onderdeel 59-61 – Commissie Meijers en de Groep gegevensbescherming artikel 29). Hun overwegingen dateren van voor of tijdens het wetgevingsproces en zijn blijkens de wetsgeschiedenis serieus bekeken. Die van het Cbp zijn in de memorie van toelichting expliciet besproken. Zij hebben op onderdelen aanleiding gegeven tot een nadere afweging, die in de memorie van toelichting is weergegeven. Voor zover nodig wordt daaraan hierna nog afzonderlijk aandacht besteed.
- 2.20 Opgemerkt zij nog dat de Raad van State een blanco advies over het wetsontwerp heeft afgegeven. De Raad van State heeft dus geen strijd met een ieder verbindende bepalingen van hogere orde geconstateerd, en ook overigens geen aanleiding gezien te adviseren het stelsel anders in te richten dan voorgesteld.

3 Ontvankelijkheid

- 3.1 In deze procedure treden 23 eisers op, te weten de Stichting Privacy First en 22 natuurlijke personen. Allen zijn van mening dat wat zij "de Nieuwe Paspoortwet" noemen (op onderdelen) onrechtmatig is. In onderdeel 12 van de dagvaarding wordt gesteld dat de 22 natuurlijke personen recht en belang bij een paspoort hebben zonder

dat daarbij biometrische gegevens worden opgeslagen. Sommigen van hen hebben kennelijk bij de aanvraag van een paspoort al vingerafdrukken laten afnemen.

- 3.2 Alleen de natuurlijke personen die een paspoort of Nederlandse identiteitskaart nodig hebben, althans (willen) aanvragen, hebben een voldoende belang bij beoordeling van de verbindendheid van de gewijzigde Paspoortwet. De (on)verbindendheid kunnen zij echter ook aan de orde stellen in het kader van een bestuursrechtelijke procedure tegen bijvoorbeeld de beslissing van de burgemeester een aanvraag om een reisdocument niet in behandeling te nemen omdat de benodigde gegevens, meer specifiek de vingerafdrukken, niet zijn afgegeven. Dergelijke procedures zijn ook bij bestuursrechters aanhangig.

Zie bijv. voorzieningenrechter Rb. Den Haag 18 mei 2010, LJN-nummer BM6929

- 3.3 De rechtsgang bij de bestuursrechter is een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang, die een beroep op de burgerlijke rechter uitsluit. Zouden zij ook in hun vorderingen in deze civiele procedure worden ontvangen, dan zouden zij zich dus twee maal, tot verschillende rechters kunnen wenden. Dat moet worden voorkomen. Anders dan het geval was in HR 11 oktober 1996, NJ 1997, 165 (Leenders/Ubbergen) is daarbij in het kader van de aanvraag van een reisdocument ook geen sprake van een onnodige omweg; betrokkenen zullen immers hoe dan ook een reisdocument moeten aanvragen. De natuurlijke personen die als eisers in deze procedure optreden zijn daarmee niet-ontvankelijk in hun vorderingen.
- 3.4 Voor de stichting Privacy First geldt dat zij zich beroept op artikel 3:305a BW, waaraan zij de bevoegdheid ontleent om de onderhavige rechtsvorderingen in te stellen. Zij stelt dat de vorderingen tot bescherming strekken van gelijksoortige belangen van andere personen. Daarmee treedt Privacy First dus op als belangenbehartiger in het kader van een groepsactie. Zij heeft niet gesteld, en daarvan is ook niet gebleken, dat zij een concreet eigen belang bij de procedure heeft en een ander belang dan dat voortvloeiende uit de bundeling van de belangen van natuurlijke personen die een reisdocument nodig hebben en daarvoor vingerafdrukken moeten laten afnemen. In zodanig geval brengt een behoorlijke taakverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter mee dat ook Privacy First niet in haar vorderingen bij de civiele rechter wordt ontvangen.

Zie HR 9 juli 2010, LJN BM2314, rov. 4.4 en 4.5

- 3.5 Op grond van het voorgaande moeten alle eisers niet-ontvankelijk worden verklaard in hun vorderingen.
- 3.6 Subsidiair gaat de Staat in het navolgende in op de materiële kant van de zaak.

4 Juridisch kader

Toetsingskader wetgeving in formele zin

- 4.1 Eisers beroepen zich erop dat de wijzigingen van de Paspoortwet waartegen zij opkomen in strijd zijn met (het doel van) hogere regelgeving, meer specifiek met het gemeenschapsrecht en met artikel 8 EVRM. Ten aanzien van de door de rechter te verrichten toetsing van wetgeving zij het volgende vooropgesteld. Op zichzelf kan wetgeving in formele zin, daarvan is sprake, worden getoetst aan een ieder verbindende bepalingen van gemeenschapsrecht of aan artikel 8 EVRM. Bij deze toetsing heeft de rechter evenwel niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Zowel de aard van de wetgevende functie als de positie van de rechter in het Nederlandse staatsbestel brengen mee dat ook overigens bij deze toetsing terughoudendheid dient te worden betracht. De burgerlijke rechter kan algemeen verbindende voorschriften slechts buiten toepassing verklaren indien en voor zover deze onverbindend zijn; bij deze toetsing betracht de rechter terughoudendheid.

Vgl.:

HR 16 mei 1986, NJ 1987, 251, rov. 6.1 (Landbouwwliegers) m.nt. MS:

“daarbij heeft de rechter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen, terwijl zowel de aard van de wetgevende functie als de positie van de rechter in ons staatsbestel zoals deze mede in artikel 11 Wet Algemene bepalingen tot uiting komt, meebrengen dat hij ook overigens bij deze toetsing terughoudendheid moet betrachten”

Zie bijvoorbeeld ook Vsr Rb Den Haag 31 maart 2006, NJ 2006, 320.

J.A.E. van der Does, G. Snijders, Overheidsprivaatrecht, Monografieën Nieuw BW A26 pagina 82

G.E. van Maanen, R. de Lange, Onrechtmatige overheidsdaad, Rechtsbescherming door de burgerlijke rechter, Deventer 2005, pagina 115:

Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, Hoofdstukken van Bestuursrecht, 14^e druk, Den Haag 2008, p. 733-735.

- 4.2 Het is aan de eisende partij om feiten en omstandigheden aan te tonen, waaruit zou volgen dat de wijzigingen van de Paspoortwet die eisers op het oog hebben onverbindend zouden zijn. Eisers dragen daarvan de bewijslast.

Zie bijvoorbeeld CBB 3 mei 2006, LJN AX0143, AWB 05/455:

“Het ligt integendeel op de weg van de partij die stelt dat een regeling onverbindend moet worden geoordeeld, om de feiten en omstandigheden aan te wijzen, die dat oordeel zouden kunnen dragen.” (rov. 5)

- 4.3 Het Nederlandse recht staat er verder aan in de weg dat de rechter de Staat een bevel geeft wetgeving in formele zin tot stand te brengen teneinde een onrechtmatige toestand op te heffen. Wetten in formele zin worden ingevolge art. 81 Grondwet immers vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal, waarbij de vraag of, wanneer en in welke vorm een wet tot stand zal komen, moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de erbij betrokken belangen. De evenzeer op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet vermag in te grijpen in die procedure van politieke besluitvorming.

HR 21 maart 2003, NJ 2003, 691 (Waterpakt)
HR 1 oktober 2004, NJ 2004, 679 (Faunabescherming/Provincie Fryslân)

- 4.4 Voor zover eisers dus zouden beogen dat gewijzigde wetgeving tot stand wordt gebracht, of als toewijzing van hun vorderingen indirect een zodanig gebod zou betekenen, moeten de vorderingen daarop afstuiten. Dat geldt evenzeer voor uitvoeringsregelgeving. Het past de rechter evenmin op de stoel van de materiële wetgever te gaan zitten.

Zie Gerechtshof 's-Gravenhage 24 maart 2005, LJN AT3175:

"2.2 Het hof zal eerst beslissen op het betoog van de Staat dat de rechter de Staat niet een bevel mag geven om wetgeving tot stand te brengen en dat dit ook geldt voor een bevel tot aanpassing van het Besluit houdende vaststelling van een minimumjeugdloonregeling (hierna: het Besluit). Het betoog van de Staat is juist. Ook al gaat het in dit geval niet om een bevel tot het tot stand brengen van formele wetgeving en is voor een aanpassing van het Besluit geen politieke besluitvorming nodig in een orgaan als de Staten-Generaal of Provinciale Staten, de bezwaren die kleven aan een bevel van de rechter een algemeen verbindend voorschrift tot stand te brengen zijn van dien aard dat de rechter daartoe niet bevoegd moet worden geacht. Het tot stand brengen van regelgeving vergt immers een afweging van vele belangen, zoals in dit geval bijvoorbeeld de belangen van werkgevers, waartoe de rechter niet goed in staat is in een geding dat slechts tussen enkele van de belanghebbende partijen wordt gevoerd. Materiële wetgeving is bovendien ten nauwste verbonden met de formele wetgeving waarop zij berust, zodat niet kan worden aangenomen dat een bevel als hier aan de orde is in het eerste geval wel en in het tweede geval niet kan worden gegeven."

Verordening EG

- 4.5 Hiervoor in onderdeel 2 is al kort EG Verordening 2252/2004 genoemd, terug te voeren op een resolutie van de Raad waarin minimumveiligheidsnormen voor paspoorten werden vastgelegd. De verordening schrijft, voor zover hier van belang, dwingend voor dat gezichtsopnames en vingerafdrukken (op een chip in) paspoorten en reisdocumenten worden opgeslagen. Oogmerk is het reisdocument met het harmoniseren van veiligheidskenmerken van reisdocumenten veiliger te maken en

betrouwbaarder verband te leggen tussen de houder en het reisdocument. Dat draagt bij aan de bescherming tegen frauduleus gebruik van reisdocumenten.

Zie overweging 3

- 4.6 In de verordening is vastgelegd waarvoor de biometrische kenmerken voor de toepassing van deze verordening worden gebruikt, namelijk verificatie van de authenticiteit van het document en de identiteit van de houder. Het gaat hierbij dus om het gebruik van de biometrische kenmerken die in het document zelf zijn opgeslagen (vgl. ook de bewoordingen "voor de toepassing van deze verordening"); de bepaling gaat niet over ander gebruik of andere opslag van biometrische kenmerken (zie ook hierna achter 3.6).

Zie artikel 4, lid 3:

"Voor de toepassing van deze verordening mogen de biometrische kenmerken in paspoorten en reisdocumenten alleen worden gebruikt voor het verifiëren van:

- a) de authenticiteit van het document;
- b) de identiteit van de houder door middel van direct beschikbare vergelijkbare kenmerken wanneer het overleggen van een paspoort of andere reisdocumenten wettelijk vereist is." (onze cursivering - adv.)

- 4.7 Het gebruik van biometrische kenmerken in paspoorten en reisdocumenten staat los van de opslag van deze gegevens en van de vraag wie toegang heeft tot deze gegevens. Dat zijn zaken die zijn voorbehouden aan de lidstaten; daarover zijn in de verordening geen regels gegeven.

Zie daarover expliciet overweging 4:

"Deze verordening gaat alleen over de harmonisatie van de veiligheidskenmerken, waaronder biometrische identificatiemiddelen, voor de paspoorten en reisdocumenten van de lidstaten. De aanwijzing van de autoriteiten en organisaties die toegang hebben tot de in het opslagmedium opgeslagen gegevens is een zaak van de nationale wetgeving, onder voorbehoud van bepalingen van het communautaire recht, het recht van de Europese Unie of van internationale overeenkomsten ter zake."

en overweging 5 van de wijzigingsverordening (444/2009 Pb. L 142):
"Deze regeling laat ander gebruik of andere opslag van deze gegevens overeenkomstig de nationale wetgeving van de lidstaten onverlet. Verordening (EG) nr. 2252/2004 voorziet niet in een rechtsgrondslag voor het opzetten of bijhouden van gegevensbanken voor de opslag van deze gegevens in de lidstaten; dat is een louter nationale aangelegenheid."

- 4.8 De Europese Commissie heeft naar aanleiding van vragen uit het Europees Parlement nog eens bevestigd dat de werkingssfeer van de verordening beperkt is, en dat het daarmee de nationale wetgevers vrij staat regels te stellen over opslag van biometrische gegevens:

"De werkingssfeer van de verordening is beperkt tot de gegevens en veiligheidskenmerken van het paspoort en van andere door lidstaten afgegeven reisdocumenten. Het opzetten van gecentraliseerde of gedecentraliseerde gegevensbanken valt niet binnen deze werkingssfeer en wordt daarom aan de nationale wetgeving overgelaten."

Parlementaire vragen, 25 augustus 2009, Antwoord van de heer Barrot, commissaris voor Justitie, Veiligheid en Vrijheid, namens de Commissie, E-3962/2009, n.a.v. schriftelijke vraag van Jeanine Hennis-Plasschaert (ALDE) aan de Commissie, 5 augustus 2009, E-3962/09.

- 4.9 Ook ging Barrot in op de kwestie van de persoonlijke levenssfeer. Hij wees daarbij op artikel 8 EVRM en de privacyrichtlijn, en benadrukte de legitieme doelen en wettelijke basis van de biometrische vereisten voor reisdocumenten:

"Het recht van personen op respect voor hun privéleven en gezins- en familieleven, vastgelegd in artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, verzet zich niet tegen wettelijke maatregelen wanneer dat in een democratische samenleving noodzakelijk is, in het belang van – onder andere – de openbare veiligheid of voor de bescherming van de openbare orde. Daaronder vallen bij nationale wetgeving vastgestelde maatregelen die noodzakelijk zijn om te zorgen voor een betrouwbare identificatie van paspoorthouders door gebruik te maken van biometrische gegevens teneinde het gebruik van valse identiteiten en fraude, met inbegrip van "identiteitsdiefstal" te voorkomen en op te sporen. Ook Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens verzet zich er niet tegen dat naar behoren gemachtigde autoriteiten voor dergelijke legitieme doeleneinden nationale wettelijke maatregelen nemen, mits daarbij de in de nationale bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 95/46/EG vastgestelde waarborgen in acht worden genomen."

Parlementaire vragen, 25 augustus 2009, Antwoord van de heer Barrot namens de Commissie, E-3962/2009, n.a.v. schriftelijke vraag van Jeanine Hennis-Plasschaert (ALDE) aan de Commissie, 5 augustus 2009, E-3962/09.

- 4.10 Hieruit wordt al dadelijk duidelijk dat de stelling van eisers dat voor (centrale) opslag van de vingerafdrukken en het verstrekkingenregiem geen grondslag in de Verordening is te vinden en dat die opslag en het verstrekkingenregiem mitsdien onrechtmatig zouden zijn (nrs. 75 en 76 van de dagvaarding) niet opgaat. Beslissingen over ander gebruik en andere opslag zijn uitdrukkelijk voorbehouden aan de nationale autoriteiten.

Grondrechten

- 4.11 Ten behoeve van de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten worden persoonsgegevens gevraagd en opgeslagen. In de huidige situatie is dat het geval en dat is ook het geval indien de nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie wordt ingevoerd, zoals die nu vastligt in de gewijzigde, maar nog grotendeels niet in werking getreden Paspoortwet. Daarmee werd en wordt een inbreuk gemaakt op het geldende

recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In het bijzonder wordt in verband daarmee gewezen op het nieuwe artikel 4a van de wet, op basis waarvan de gegevens die bij de aanvraag van een reisdocument worden verstrekt in de online bevroagbare reisdocumentenadministratie worden opgeslagen. Aan de registratie worden bovendien de vingerafdrukken zoals die ingevolge verordening 2252/2004 op het paspoort of reisdocument moeten worden opgeslagen toegevoegd. Tegen centrale opslag van de vingerafdrukken maken eisers bezwaar; niet tegen centrale opslag van de overige gegevens.

- 4.12 Voor het antwoord op de vraag of de inbreuk gerechtvaardigd is, moet een afweging worden gemaakt tussen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het belang van een accurate en effectieve reisdocumentenadministratie. Onder de voorwaarden zoals die zijn neergelegd in artikel 8 EVRM kan een inbreuk op het grondrecht tot eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer worden gerechtvaardigd. De inbreuk moet in de eerste plaats een legitiem doel nastreven. De beperking op het grondrecht moet daarnaast zijn voorzien bij wet, en voorzienbaar en toegankelijk zijn voor de burger. Bovendien moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Met betrekking tot de noodzaak heeft de overheid een margin of appreciation. De verwerking van de gegevens moet verder in een evenredige verhouding staan met het te verwezenlijken doel, en de beperking moet effectief bijdragen aan de verwezenlijking van het doel, terwijl moet worden nagegaan of er eventueel minder ingrijpende maar even effectieve, alternatieve middelen bestaan om het doel te bereiken (proportionaliteit en subsidiariteit).
- 4.13 Blijkens de wetsgeschiedenis is bij de wijzigingen van de Paspoortwet waarop eisers het oog hebben het volgende in overweging genomen.
- 4.14 Vooropgesteld wordt dat de wetgever een dringend maatschappelijk belang heeft onderkend bij de introductie van een online raadpleegbare reisdocumentenadministratie. Het huidige systeem voldoet niet langer:
- De uitgevende instanties kunnen bij aanvragen de administraties van de andere uitgevende instanties niet rechtstreeks raadplegen;
 - Uitwisseling van verificatievragen door verschillende paspoortverstreckende autoriteiten vindt op papier plaats. Dit werkt vertragend;
 - Er kan niet worden beschikt over actuele signaleringen, waardoor de kans bestaat dat documenten worden uitgereikt aan personen aan wie dat zou moeten worden geweigerd;
 - De (600) uitgevende instanties kennen een beperkte openstelling, zodat 7 x 24 uur bereikbaarheid onmogelijk is (denk ook aan tijdsverschil met de Caribische rijkssdelen);
 - Gegevens van een reisdocument worden tijdens de levensloop niet in de administratie gewijzigd, zodat geen actueel beeld bestaat van de status van een document.

Gezien deze kenmerken kan een accurate en effectieve reisdocumentenadministratie in de huidige tijd niet langer worden gewaarborgd. Met de inrichting van een centrale reisdocumentenadministratie wordt 7 x 24 uur online bevroagbaarheid mogelijk, en kan dus ook worden beschikt over actuele signaleringen, kan een actueel beeld worden gegeven van de status van een document en komt er één autorisatieregime, waardoor op de controle op de toegang tot de gegevens, alsmede op de opslag en aanpassing van de gegevens uniform en scherper kan worden toegezien. Dat moet bijdragen aan een zorgvuldiger verwerking van persoonsgegevens.

- 4.15 Allereerst is dus overwogen dat de nieuwe opzet van de reisdocumentenadministratie leidt tot een meer effectief en betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Dat draagt bij aan het voorkomen van identiteitsfraude, zowel bij het aanvragen van een nieuw reisdocument als bij het gebruik ervan. Het voorkomen van identiteitsfraude is, anders dan eisers stellen, het voornaamste doel van de in het geding zijnde wijzigingen geweest (vgl. memorie van toelichting, p. 2).

Toepassing van de verordening is vanzelfsprekend mede het doel geweest, maar niet het voornaamste (mvt, p. 2: "... met als voornaamste doel het creëren van een betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude ... Voorts bevat het onderhavige voorstel een aantal wijzigingen om de Paspoortwet in lijn te brengen met de Europese verordening betreffende (...)"). Dat moge verder ook blijken uit het voorgaande onder 2, waarin de achtergronden en de geschiedenis van totstandkoming van de wijzigingen van de Paspoortwet worden geschetst.

- 4.16 Onder voorwaarden kunnen daarnaast gegevens beschikbaar worden gesteld voor identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen, voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten (ten behoeve van identificatie) en, tot slot, voor het waarborgen van de staatsveiligheid.

Deze andere doelen bestonden ook voordat vingerafdrukken werden ingevoerd. Vingerafdrukken zullen als gezegd overigens maar zeer beperkt worden verstrekt voor andere doeleinden dan uitvoering van de Paspoortwet. Verstrekking met het oog op het waarborgen van de staatsveiligheid vloeit bovendien voort, en wordt beperkt door, de Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Op de specifieke aspecten van het verstrekkingenregime wordt hierna achter 4.19 e.v. nog nader ingegaan.

- 4.17 In de memorie van toelichting is opgemerkt dat tegenwoordig bij talloze handelingen in het dagelijks leven verificatie van de identiteit vereist is, zoals bij het openen van een bankrekening, het afsluiten van een verzekering of een hypotheek (mvt, p. 22). Betrouwbaarheid van de reisdocumentenadministratie moet dan voorop staan, omdat het paspoort niet alleen toegang verleent tot het buitenland, maar in het dagelijks leven – mede – een sleutel is voor de toegang tot maatschappelijke en financiële dienstverlening. "Kortom, het dagelijks functioneren van veel binnen het Koninkrijk bestaande registratiesystemen zal deels gebaseerd worden op de betrouwbaarheid van

de reisdocumentenadministratie." De administratie is dus meer dan vroeger een belangrijke bron om op terug te vallen bij de verificatie van de identiteit van de persoon. Daarmee vervult het nieuwe stelsel een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van fraude met en misbruik van reisdocumenten. Dat is al geruime tijd een belangrijke eis van de Staten-Generaal geweest (mvt, p. 3, met verwijzing naar eerdere kamerstukken).

- 4.18 De Staat concludeert dat een en ander voldoende is voor de conclusie dat met centrale opslag een legitiem doel wordt nagestreefd, en dat de beperking op artikel 8 EVRM is voorzien bij wet, voorzienbaar is en toegankelijk voor de burger. Bovendien kon de wetgever menen dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving.
- 4.19 De conclusie dat de wijzigingen niet in strijd komen met artikel 8 EVRM wordt niet anders door het nieuwe verstrekkingenregiem. De wijzigingen in de Paspoortwet maken het mogelijk dat uit de centrale reisdocumentenadministratie ook gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Verstrekking ten behoeve van opsporing en vervolging vond voorafgaand aan de vaststelling van de wijzigingen van de Paspoortwet ook al plaats; toen konden politie en justitie op basis van de paspoortuitvoeringsregelingen ook al gegevens uit de reisdocumentenadministratie verstrekt krijgen, waaronder bepaalde biometrische gegevens, zoals de foto en de handtekeningen. In de nieuwe opzet wordt ook de vingerafdruk opgenomen, en wordt de toegankelijkheid van de administratie verbeterd door de vervanging van 600 individueel bevroegbare reisdocumentenadministratie door één bevroegbare administratie. Bij het maken van de afweging tussen het middel, de opzet van de nieuwe reisdocumentenadministratie en de doeleinden waarvoor de gegevens ter beschikking kunnen worden gesteld heeft de wetgever overwogen dat een goede bescherming wezenlijk is, en moet worden gezocht in de beperking van het doel, de beperking van de toegang en in beveiligingsmaatregelen. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen de verstrekking van vingerafdrukken uit de reisdocumentenadministratie uitsluitend te laten geschieden aan de officier van justitie en de verstrekking bovendien te beperken tot de gevallen genoemd in het vierde lid van art. 4b. Dat betekent dat verstrekking van vingerafdrukken uitsluitend kan plaatsvinden ten behoeve van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in het kader van de toepassing van het strafrecht en in het belang van het onderzoek in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. De nieuwe wet voorziet dus niet in de mogelijkheid een op de plaats delict gevonden vingerafdruk als het ware "door de reisdocumentenadministratie te halen" teneinde te bezien of dat een "hit" oplevert, of anderszins in het gebruik "als een opsporingsregister, waaruit 'naar hartenlust' informatie kan worden geput" (onderdeel 43 van de dagvaarding). De administratie wordt anders dan eisers stellen geen opsporingsregister; gegevens worden op aanvraag verstrekt door de beheerder, en zullen niet vrijelijk toegankelijk zijn.

- 4.20 De mogelijkheid van verstrekking van vingerafdrukken uit de reisdocumentenadministratie aan de officier van justitie met het oog op identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden sluit aan bij de in art. 126nc Sv opgenomen bevoegdheid bepaalde opgeslagen of vastgelegde identificerende gegevens van een persoon op te vragen. Daaronder vallen ook vingerafdrukken.

Kamerstukken II, 2003-2004, 29 441, nr. 3, pag. 21

- 4.21 Art. 126nc Sv heeft het oog op biometrische kenmerken die in incidentele gevallen gebruikt worden als identificerend middel. De wetgever van de wijziging van de Paspoortwet heeft evenwel overwogen dat in dit geval sprake zal zijn van een grootschalige gegevensverzameling, waarin van alle personen met een Nederlands reisdocument biometrische gegevens zullen worden opgenomen. Daarom is een zelfstandige beoordeling gemaakt van het gebruik van daarin opgenomen biometrische kenmerken voor opsporing en vervolging. Dat heeft ertoe geleid dat alleen de officier van justitie de vingerafdrukken kan verkrijgen, en dus niet, zoals in het kader van art. 126nc Sv, iedere opsporingsambtenaar. De beperking tot verstrekking aan de officier van justitie betekent dat er een extra afweging wordt gemaakt, waarmee wordt gewaarborgd dat de gegevens niet lichtvaardig zullen worden opgevraagd. Bovendien moet worden benadrukt dat gegevensverstrekking slechts plaatsvindt met het oog op identificatie van een verdachte of dader, en dat niet, zoals hiervoor beschreven, met behulp van de reisdocumentenadministratie een verdachte bij een spoor en een feit wordt gezocht. De officier van justitie zal bovendien een foto en het geslacht van de verdachte moeten doorgeven.

De technologie die nodig is voor biometrische persoonsherkenning is gebaseerd op kansberekening. Zie position paper van het Nederlands Biometrieforum (NBF):

"daarom kan biometrie – in tegenstelling tot wat veel mensen denken – geen uitsluitel geven over wie iemand is, alleen over de waarschijnlijkheid dat iemand de persoon is die hoort bij het eerder vastgelegde biometrische gegeven.....biometrie wint snel aan betrouwbaarheid en veiligheid als het biometrische gegeven gebruikt wordt in combinatie met een ander biometrisch gegeven en een niet biometrisch gegeven...."

en:

"Biometrie is vooral nuttig wanneer het belangrijk is zeker te weten dat de persoon met wie men van doen heeft, de juiste persoon is, of wil voorkomen dat iemand zijn identiteit misbruikt."

Daaraan wordt dus voldaan.

- 4.22 De verstrekking aan de officier van justitie is in art. 4b vastgelegd. Ingevolge art. 4b, lid 4, geschiedt de verstrekking van vingerafdrukken uit de reisdocumentenadministratie uitsluitend aan de officier van justitie en vindt de verstrekking slechts plaats i) ten behoeve van de vaststelling van de identiteit van een

verdachte of veroordeelde voor zover in het kader van de toepassing van het strafrecht van hem één of meer vingerafdrukken zijn genomen en er twijfel bestaat over zijn identiteit, en verder ii) in het belang van het onderzoek in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. In de Kamerstukken is dat expliciet verwoord:

“Er is absoluut geen sprake van dat de reisdocumentenadministratie zou kunnen worden gebruikt om uitsluitend op basis van vingerafdrukken die in het kader van sporenonderzoek gevonden zijn, naar een identiteit te zoeken. Dergelijk gebruik van de reisdocumentenadministratie is niet beoogd en wordt ook niet mogelijk gemaakt bij algemene maatregel van rijksbestuur. ... Ten slotte wijs ik er op dat er geen sprake is van het verlenen van rechtstreekse toegang tot de reisdocumentenadministratie.”

Handelingen II, 31 324 (R1844), 15 januari 2009, blz. 42-3744.

4.23 Ook in de Eerste Kamer is dat onderstreept:

“Het is van belang om het misverstand uit de weg te ruimen dat het Openbaar Ministerie in het belang van onderzoek naar strafbare feiten de reisdocumentenadministratie zou kunnen gebruiken om uitsluitend op basis van vingerafdrukken die in het kader van het sporenonderzoek gevonden zijn, naar een identiteit te zoeken. Dergelijk gebruik van de reisdocumentenadministratie is niet beoogd en zal ook niet mogelijk worden gemaakt bij algemene maatregel van bestuur. De officier van justitie moet het geslacht van de betrokkene weten en een gezichtsopname en vingerafdrukken hebben. Alleen met deze drie gegevens van een betrokkene zal de officier van justitie in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, zoals omschreven in artikel 67, eerste en tweede lid, Wetboek van Strafvordering, in de reisdocumentenadministratie kunnen nagaan of betrokkene een reisdocument heeft of heeft gehad en onder welke identiteit. Het gaat steeds om identiteitsvaststelling; daar is deze databank voor! ... Het is dus nooit zo dat alleen de vingerafdruk de basis kan zijn. Dat is uitgesloten.”

Handelingen I, 31 324 (R1844), 9 juni 2009, blz. 34-1576.

- 4.24 De Staat concludeert dat met de gekozen opzet voor de vorming van een centrale reisdocumentenadministratie is voldaan aan de voorwaarden van artikel 8 EVRM.
- 4.25 Eisers hebben een beroep gedaan op het arrest van het EHRM van 4 december 2008 (S. en Marper/VK), maar dat beroep kan hen niet baten. Allereerst geldt dat in genoemde zaak anders dan in het geval van de reisdocumentenadministratie sprake was van een opsporingsregister; opname in een opsporingsregister kan een stigmatiserend effect hebben, dat niet uitgaat van opname in een reisdocumentenadministratie.

Zie daarover ook Kamerstukken II 2008-2009, 31 324 (R1844), nr. 12, p. 2

Het Europees hof onderscheidt vingerafdrukken verder in principe van DNA-profielen, die in de bewuste Britse databank werden opgeslagen; vingerafdrukken zijn identificeringscodes die niets of weinig over de persoon zelf zeggen, in tegenstelling tot DNA-materiaal. Daardoor zijn vingerafdrukken minder privacygevoelig dan DNA-materiaal. Het ging bovendien in genoemde zaak om een allesomvattende en ongenueanceerde bevoegdheid van de autoriteiten om materiaal te bewaren. Ook daarvan is in het geval van de opzet van de Nederlandse reisdocumentenadministratie geen sprake. En, tot slot, waar het Verenigd Koninkrijk blijkens het arrest niet of in onvoldoende mate een afweging tussen private en publieke belangen had gemaakt, is bij de wijziging van de Paspoortwet uitvoerig stilgestaan bij de vraag waarom het belang van een accurate en effectieve reisdocumentenadministratie het opslaan van vingerafdrukken rechtvaardigt. Het arrest *S. and Marper* heeft daarom geen gevolgen voor de wijzigingen van de Paspoortwet waartegen eisers zich verzetten.

Delegatie van regelgeving

- 4.26 Eisers stellen dat geen waarborg wordt geboden tegen het gebruik van de gegevens in de reisdocumentenadministratie, omdat de gewijzigde Paspoortwet nog bij lagere regelgeving moet worden uitgewerkt (dagvaarding, onder 48 en 49; 66; 99). Zo zouden bij lagere regelgeving de volgende onderwerpen moeten worden geregeld:
- De doeleinden waarvoor (biometrische) gegevens kunnen worden verstrekt;
 - De instanties die voor verstrekking van gegevens in aanmerking kunnen komen;
 - De vaststelling van de gegevens die verstrekt kunnen worden;
 - De beveiliging van de in de (centrale) databank opgenomen gegevens.
- De stelling in het delegatieschema (productie 19 bij dagvaarding) dat de nieuwe regels in beginsel niet zullen afwijken van de bestaande, vinden eisers niet overtuigend.
- 4.27 Eisers erkennen dat onder art. 8 EVRM een beperking ook in lagere regelgeving kan worden ingevuld (dagvaarding, onder 99). Zij menen echter dat aldus niet is voldaan aan het vereiste van 'voldoende voorzienbaarheid'. Deze stelling is onjuist.
- 4.28 Artikel 8 EVRM vereist dat een inbreuk op het recht is voorzien bij wet ("in accordance with the law". In het arrest *Kruslin v. France* (EHRM 24 april 1990, Application No. 11801/85, *NJ* 1991, 523, m.nt. E.J. Dommering) heeft het Straatsburgse Hof zijn vaste rechtspraak ten aanzien van het criterium van "bij wet voorzien" samengevat:
- "In relation to paragraph 2 of Article 8 (art. 8-2) of the Convention and other similar clauses, the Court has always understood the term 'law' in its 'substantive' sense, not its 'formal' one; it has included both enactments of lower rank than statutes [...] and unwritten law" (§ 29).
- 4.29 Om de burger te beschermen tegen willekeur stelt het Hof kwaliteitseisen aan de wettelijke basis: toegankelijkheid en voorzienbaarheid. In het arrest *S. and Marper v.*

United Kingdom (EHRM 4 december 2008, Appl. Nos 30562/04 en 30566/04)
overwoog het Hof hierover:

"The law must be adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct. For domestic law to meet these requirements, it must afford adequate legal protection against arbitrariness and accordingly indicate with sufficient clarity the scope of discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise" (S. and Marper, § 95).

- 4.30 Meer specifiek benadrukt het Hof dat het – in het kader van de opslag van persoonlijke informatie en onder verwijzing naar het arrest *Kruslin* – essentieel is:

"...to have clear, detailed rules governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse and arbitrariness" (S. and Marper, § 99).

- 4.31 Eisers menen dat de lagere regelgeving niet voorzienbaar is omdat deze nog niet is opgesteld. Daarmee propageren zij in wezen dat het criterium 'voorzien bij wet' toch formeel dient te worden uitgelegd. Immers, zij vinden kennelijk dat een formele wet die het mogelijk maakt dat maatregelen worden getroffen in lagere wetgeving te allen tijde 'onvoldoende voorzienbaar' is. Dit is in strijd met de jurisprudentie van het EHRM. De keuze voor lagere regelgeving is in het geval van de Paspoortwet in overeenstemming met de eisen van het EHRM en overigens met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aanwijzing 25 vereist dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt begrensd. In de toelichting wordt als voorbeeld van begrenzing gegeven het concretiseren van de doeleinden waarvoor de gedelegeerde bevoegdheid mag worden gebruikt. In Aanwijzing 26 is vastgelegd dat delegatie bij of krachtens amvb geïndiceerd is voor onder meer voorschriften van administratieve aard, of voorschriften die dikwijls of met grote spoed wijziging behoeven.

- 4.32 De wetgever heeft duidelijk en limitatief de doeleinden opgesomd waarvoor verstrekkingen uit de reisdocumentenadministratie kunnen worden gedaan, te weten in artikel 4b leden 1 en 2 Paspoortwet. Andere doeleinden kunnen niet bij algemene maatregel van rijksbestuur worden gecreëerd. De wetgever heeft voorts duidelijk bepaald welke instanties bij algemene maatregel van rijksbestuur kunnen worden aangewezen als ontvangers, te weten in artikel 4b lid 3 (naast de in de formele wet genoemde instanties, in artikel 4b leden 1 en 4). Ook heeft de wetgever duidelijk bepaald welke gegevens worden opgenomen in de reisdocumentenadministratie, te weten in artikel 4a lid 2, zodat ook slechts ten hoogste deze gegevens kunnen worden

verstrekt. Het regelen van beveiligingsmaatregelen bij of krachtens amvb (zie art. 59) is in deze omstandigheden ook aangewezen, aangezien de concrete beveiligingsmaatregelen administratief van aard zijn, afhankelijk zijn van de praktijk, en eenvoudig wijziging behoeven, een en ander in overeenstemming met Aanwijzing 26.

Handelingen II, (31 324), 13 november 2008, p. 24-2015/2016;
Handelingen I, (31 324), 9 juni 2009, blz. 34-1579.

4.33 Ook heeft de wetgever gekozen voor delegatie door middel van algemene maatregelen van rijksbestuur, die – wanneer zij door de regering worden genomen – eerst ter toetsing worden voorgelegd aan de Raad van State (zie art. 73 Gw jo art. 15 lid 1 sub b Wet op de Raad van State). Amvb's kunnen voorts door de rechter aan de Grondwet worden getoetst, en vanzelfsprekend aan hogere regelgeving. Daarmee is deze gedelegeerde regelgeving (procedureel) beschermd tegen willekeur en voor burgers toegankelijk ('accessible'), een en ander in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM.

4.34 Eisers stellen verder in dit verband dat de doeleinden van de gewijzigde Paspoortwet te talrijk en te breed zijn geformuleerd. Eén voorbeeld dat zij aanvoeren is dat de doeleinden voor verstrekking van gegevens in het kader van artikel 4b nog nader worden vastgesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur (dagvaarding, onder 66). Eisers hebben hier mogelijk het oog op artikel 4b lid 6 van de Paspoortwet, dat zal luiden:

"Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot:

- a. het indienen van een verzoek tot verstrekking van gegevens;
- b. de gegevens die verstrekt kunnen worden aan de in het eerste en derde lid, onder a en in het vierde lid bedoelde autoriteiten, instellingen en personen, alsmede onder welke voorwaarden die verstrekking dient plaats te vinden;
- c. de wijze waarop de verstrekking van de gegevens, bedoeld in het eerste en derde lid, kan plaatsvinden."

4.35 Eisers miskennen hiermee dat de doeleinden voor verstrekking limitatief zijn opgesomd in artikel 4b leden 1 en 2. Artikel 4b lid 7 benadrukt dat gegevensverstrekking uit de reisdocumentenadministratie uitsluitend in overeenstemming met de Paspoortwet geschiedt. Het zesde lid van artikel 4b heeft geen betrekking op de doeleinden van gegevensverstrekking.

Zie ook:

Kamerstukken II, 2007-2008, 31 324 (R1844), nr. 3 (herdruk), p. 41.

4.36 Van een ongeoorloofde vorm van delegatie is gezien het voorgaande geen sprake.

Privacyrichtlijn en Wet bescherming persoonsgegevens

- 4.37 Eisers betogen onder meer dat de gewijzigde Paspoortwet onrechtmatig is vanwege strijd met de Privacyrichtlijn (onderdeel 77 e.v. dagvaarding). Zij betogen in dit verband tevens dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is. Het is overigens de vraag welk zelfstandig argument zij aan de Wet bescherming persoonsgegevens ontleen. Voor de volledigheid wijst de Staat erop dat de gewijzigde Paspoortwet niet in het kader van deze procedure aan de Wbp kan worden getoetst. Eisers betogen dat de gewijzigde Paspoortwet in strijd zou zijn met de artt. 6, 7, 8 en 17 van de Privacyrichtlijn. Ter onderbouwing van hun betoog verwijzen eisers overigens steeds terug naar hun andere stellingen, zoals de stelling dat de gewijzigde Paspoortwet niet in overeenstemming met eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zou zijn. Die stellingen zijn hiervoor al grotendeels door de Staat besproken. De Staat verwijst daar op zijn beurt naar. In aanvulling daarop brengt hij het volgende naar voren.
- 4.38 Eisers betwisten dat de gegevens zijn verkregen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en zij stellen dat die gegevens worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden, zodat de wet in strijd komt met art. 6, lid 1 sub b richtlijn. Daarnaast menen zij dat vingerafdrukken niet geschikt zijn voor het beoogde doel, omdat zij niet voldoende nauwkeurig zouden zijn (art. 6, lid 1 c en d). Verder verzetten zij zich ertegen dat geen bewaartermijn in de wet is opgenomen (art. 6, lid 1 sub e). Eisers verwijzen ter toelichting op deze stellingen naar hun betoog in onderdelen 63-73 van de dagvaarding.
- Het doel van de nieuwe reisdocumentenadministratie blijft gelijk aan die van de bestaande administraties, namelijk het vastleggen van gegevens met betrekking tot alle Nederlandse reisdocumenten en het primair beschikbaar stellen van deze gegevens aan de autoriteiten, instellingen en personen die belast zijn met de uitvoering van de Paspoortwet voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken (art. 4b, lid 1). Daarnaast is een aantal andere doeleinden in de wet vastgelegd waarvoor gegevens uit de reisdocumentenadministratie kunnen worden verstrekt (zie art. 4b, lid 2). De doeleinden zijn dus in de wet vastgelegd; hiervoor is met verwijzing naar de wetsgeschiedenis toegelicht waarom die doeleinden gerechtvaardigd zijn. De Staat verwijst daarnaar. Hij wijst er nog wel op dat de andere doeleinden – niet zijnde de uitvoering van de Paspoortwet – anders dan eisers lijken te menen geen overweging zijn geweest voor de beslissing een centraal stelsel te creëren. Overigens staan de doelstellingen alle in het teken van verificatie van identiteit. Dat eisers het met de doeleinden niet eens zijn, betekent niet dat zij niet welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn. Er is anders dan zij stellen (onderdeel 66 van de dagvaarding) geen sprake van “open geformuleerde en veelzijdige doelstellingen” of “een administratie die dreigt te kunnen worden misbruikt voor allerlei doeleinden”. Waarop eisers baseren dat nog niet alle doeleinden voor de verschillende verwerkingen zouden zijn vastgesteld is niet duidelijk. Het is ook

onjuist. Eisers vrezen kennelijk vooral voor de wijze waarop de uitvoeringsregelgeving voor verstrekking van met name vingerafdrukken uit een centrale administratie zal worden ingevuld. Daarover kan deze procedure niet gaan. Voor zover eisers in de toekomst zouden menen dat de administratie wordt misbruikt door de wijze waarop uitvoeringsregelgeving wordt ingevuld, kunnen zij daarover in de toekomst desgewenst afzonderlijk klagen. Het parlement kan de staatssecretaris daarvoor overigens ter verantwoording roepen. Dat is zelfs in de kamerbehandeling aan de orde geweest:

“Als de Kamer constateert dat de gedelegeerde wetgeving niet goed werkt, kan zij mij altijd ter verantwoording roepen.”

Handelingen II, 31 324 (R1844), 15 januari 2009, blz. 42-3745

- 4.39 Een verbod op lagere regelgeving die nog moet worden vastgesteld, omdat deze lagere regelgeving mogelijk onrechtmatig zou kunnen zijn, is prematuur en doorkruist het democratisch proces. Dat dat prematuur is geldt te meer waar de doelstellingen limitatief in de wet zelf zijn vastgelegd en voor aanvulling van de doeleinden dus wetswijziging nodig zou zijn. Bovendien blijkt uit de wetsgeschiedenis niet van bedoelingen van de wetgever die steun bieden voor de stelling van eisers dat moet worden gevreesd voor misbruik van de administratie voor allerlei doeleinden. Integendeel. Op veel plaatsen wordt uitvoerig stil gestaan bij de waarborgen voor een veilige en betrouwbare verwerking en tegen misbruik.
- 4.40 Eisers betogen verder dat de doeleinden onverenigbaar zijn met het primaire doel van de administratie (onderdeel 67 van de dagvaarding). Ter onderbouwing van hun stelling verwijzen zij naar het advies van het Cbp van 30 maart 2007. Daarin schrijft het Cbp evenwel niet dat de andere in de wet genoemde doeleinden onverenigbaar zijn met het primaire doel; dat doen overigens evenmin andere organisaties die waarschuwen voor zgn. ‘function creep’. In de wetsgeschiedenis is meer malen aandacht besteed aan de doelbinding, mede naar aanleiding van en met uitdrukkelijke verwijzing naar het advies van het Cbp (zie onder meer mvt, p. 28 en 37 en Kamerstukken I, 2008-2009, 31 324 (R1844), C, (mva) p. 10). Een wijziging van de doeleinden vergt als gezegd wetswijziging. Dat de wetgever in de toekomst andere doeleinden zou kunnen vaststellen is nu niet aan de orde. Niets wijst er overigens op dat bij de wetgever de wens bestaat de wet te wijzigen teneinde de reisdocumentenadministratie voor andere doeleinden te benutten dan de doeleinden die nu zijn vastgelegd. Dat – altijd – de mogelijkheid van wetswijziging bestaat maakt een wet, in dit geval de gewijzigde Paspoortwet, ook niet onrechtmatig. Ook de conclusie dat de gegevens zullen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de omschreven doeleinden kan dus niet worden gevolgd; overigens zou een andere conclusie nog niet betekenen dat het opzetten van een centrale reisdocumentenadministratie onrechtmatig zou zijn.

- 4.41 Ook de stelling van eisers in onderdeel 72 van de dagvaarding dat de regels in de gewijzigde Paspoortwet niet geschikt zouden zijn om de doeleinden te bereiken kan niet worden gevolgd. Het is juist dat biometrie is gebaseerd op kansberekening. Dat betekent dat niet alleen vingerafdrukken zullen worden vergeleken, maar dat ook andere gegevens in de vergelijking zullen worden betrokken, zoals het geslacht en de foto van de houder.

Zie daarover uitvoerig de memorie van toelichting, onder meer de toelichting op het voorgestelde art. 4b, mvt p. 37 e.v.

Zie ook Handelingen I, 31 324 (R1844), 9 juni 2009, blz. 34-1576

- 4.42 Eisers zoeken steun voor hun standpunt dat vingerafdrukken ongeschikt zijn voor de in de wet omschreven doeleinden in het artikel van prof. Dr. Mr. J.H.A.M. Grijpink in P&I afl. 6, december 2009 over het gebruik van biometrie (onderdeel 73 van de dagvaarding en productie 20). Die steun biedt Grijpink eisers niet. Grijpink schrijft weliswaar dat biometrie is gebaseerd op kansberekening, maar de wetgever is daar steeds vanuit gegaan. Vanwege het karakter van biometrie zal verificatie niet alleen op basis van vingerafdrukken worden gedaan. De automatische zoekfunctie, die bij een aanvraag controleert of reeds onder een andere identiteit een document is aangevraagd, zoekt dan ook op de combinatie vingerafdruk, gezichtsopname en geslacht.

- 4.43 Uit bedoeld artikel blijkt ook dat Grijpink van oordeel is dat de Staat een juiste keuze heeft gemaakt door de vingerafdrukken niet alleen op een chip in het paspoort op te slaan, maar ook in een register, zodat kan worden gecontroleerd "of de vingerafdrukken op het paspoort nog de originele vingerafdrukken zijn en ... of de gecontroleerde persoon echt dezelfde is als de officiële houder van het paspoort". De eerste twee vingerafdrukken maken het steeds mogelijk de integriteit van het paspoort te controleren, de andere twee om steeds rechtstreeks, dus buiten het paspoort om, na te kunnen gaan of het echt wel om de officiële houder van het paspoort gaat (blz. 276, linkerkolom, kopje 'voorbeeld'). Hij vervolgt:

"De privacydiscussie richt zich nu juist tegen deze achterliggende databanken en dreigt daarmee de veiligheid van deze grootschalige biometrietoeepassing teniet te doen. ... Voor wie privacy een belangrijk aandachtspunt is, moge duidelijk zijn geworden dat het beoordelingscriterium veiligheid privacybescherming impliceert, maar dat dit andersom niet het geval hoeft te zijn."

De Duitse aanpak, waaraan eisers refereren – alleen vingerafdrukken op het paspoort – is volgens Grijpink bij grootschalig gebruik "beslist onvoldoende", omdat de Duitse overheid na uitgifte niet meer kan controleren of de vingerafdrukken op het paspoort nog de originele vingerafdrukken zijn en evenmin, of de gecontroleerde persoon echt dezelfde is als de officiële houder van het paspoort.

- 4.44 De gewijzigde Paspoortwet zou voorts in strijd zijn met art. 6, lid 1 sub e van de Privacyrichtlijn omdat in de wet geen bewaartermijn is vastgelegd. Dat standpunt wordt overigens niet nader toegelicht (onderdeel 78 van de dagvaarding). Het standpunt is onjuist. De richtlijn schrijft niet voor dat bewaartermijnen in de wet zelf moeten worden vastgelegd. Op basis van het nieuw vastgestelde art. 4a, lid 4 zal bij algemene maatregel van rijksbestuur een maximum bewaartermijn voor de gegevens worden vastgesteld. Bij de bepaling van die termijn zal worden betrokken dat het met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude de bedoeling is dat de hele levenscyclus van een reisdocument wordt vastgelegd. Op dit moment is de bewaartermijn overigens in de PUN vastgelegd.
- 4.45 Eisers betogen in onderdelen 79-83 van de dagvaarding dat de gewijzigde Paspoortwet in strijd is met art. 7 van de Privacyrichtlijn, dat een regeling geeft voor de grondslagen voor gegevensverwerking. Zij menen dat evident is dat de gronden genoemd in art. 7, aanhef en onder a, b, c en d niet van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de gewijzigde Paspoortwet. Eisers gaan daarbij evenwel niet uit van een juist begrip van de grond onder c, die zij aldus uitleggen dat sprake zou moeten zijn van een verplichting *voor de Staat*. De grond onder c houdt in dat de verwerking noodzakelijk is om een *wettelijke* verplichting na te komen.
- Vgl. art. 8, aanhef en onder c van de Wet bescherming persoonsgegevens, waarmee art. 7 van de richtlijn in de Nederlandse rechtsorde is geïmplementeerd.
- De grondslag onder c is bedoeld voor iedere verplichting tot gegevensverwerking krachtens een algemeen verbindend voorschrift. Daarvan is met de gewijzigde Paspoortwet evident sprake.
- 4.46 Overigens gaat ook het argument waarmee eisers de toepasselijkheid van de grond onder e (de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak) verwerpen niet op. Zij stellen dat deze grond niet in aanmerking komt omdat de verwerking niet zou voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Hiervoor is uitvoerig gemotiveerd toegelicht dat de gewijzigde Paspoortwet niet in strijd komt met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.
- 4.47 De grond onder f heeft voor bestuursorganen geen zelfstandige betekenis als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens; voor bestuursorganen is er de specifieke grond onder e, die hiervoor is besproken.
- 4.48 De Staat concludeert dat de gewijzigde Paspoortwet niet in strijd komt met art. 7 van de Privacyrichtlijn.

- 4.49 In onderdelen 84 en 85 van de dagvaarding stellen eisers dat van passende technische en organisatorische maatregelen geen sprake zou zijn en dat de wet daarom in strijd zou zijn met art. 17, lid 1 van de Privacyrichtlijn, dat voorschrijft dat passende technische en organisatorische maatregelen moeten worden genomen om persoonsgegevens te beveiligen tegen vernietiging, verlies, vervalsing, niet toegelaten verspreiding of toegang. Ter verdere toelichting verwijzen eisers naar de onderdelen 47-53 van de dagvaarding; daarbij zullen zij specifiek het oog hebben op onderdelen 50 en 51. De Staat verwijst op zijn beurt naar hetgeen hij hiervoor over de verschillende 'beveiligingsmaatregelen' heeft toegelicht, zowel wat betreft de technische beveiliging als wat betreft de waarborgen voor een veilig gebruik, mede in relatie tot de delegatie van regelgeving die in de wet is voorzien. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het grote belang van een goede beveiliging is onderkend en dat daarin wordt voorzien. In dit verband wordt nog eens gewezen op het advies van het Cbp, dat juist zeer positief is over de beveiliging. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat pasfoto's van reisdocumenten jaren worden bewaard, zonder bekend incident.
- 4.50 In onderdeel 50 van de dagvaarding stellen eisers dat in de huidige praktijk sprake zou zijn van verouderde beveiligingsmaatregelen, die niet geschikt zouden zijn voor de opslag van vingerafdrukken. Eisers doelen daarmee kennelijk op de opslag in decentrale reisdocumentenadministraties. Zij nemen echter ten onrechte aan dat de beveiliging precies hetzelfde zou zijn als toen alleen nog de "oude" gegevens zoals naam en handtekening werden opgeslagen. Dat is onjuist. Zoals hiervoor in onderdeel 1 is toegelicht, zijn de voorschriften voor onder meer het afnemen en opslaan van vingerafdrukken, voor de reisdocumentenadministratie en voor de beveiliging onder andere vastgelegd in de PUN en is de software voor het aanvraag- en uitgifteproces aangepast met het oog op de beveiliging. Zo worden de programmatuur en de gegevens, waaronder de opgenomen vingerafdrukken, versleuteld. Dat geldt ook voor de back-ups die de uitgevende instanties van Nederlandse reisdocumenten moeten maken. Overigens kunnen de uitgevende instanties zelf de software niet wijzigen. De zgn. aanvraagberichten worden bovendien verstuurd via besloten netwerken; de bestanden staan niet in verbinding met internet. Onjuist is dus dat met de verplichting vingerafdrukken vast te leggen in de reisdocumentenadministraties geen extra beveiligingsmaatregelen zouden worden getroffen, gericht op de beveiliging van biometrische gegevens.
- 4.51 De Staat concludeert dat geen sprake is van strijd met art. 17, lid 1 van de Privacyrichtlijn.
- 4.52** Eisers betogen in onderdelen 86-91 tot slot dat de wet in strijd zou komen met art. 8 van de Privacyrichtlijn, dat een regeling geeft voor bijzondere persoonsgegevens (vgl. de artt. 16 e.v. van de Wbp). Eisers werken deze stelling niet uit, anders dan dat zij kennelijk willen betogen dat daarmee zeer voorzichtig moet worden omgegaan. Zij

basen zich overigens op een citaat dat betrekking heeft op foto's, terwijl zij naar de Staat begrijpt in deze procedure juist specifiek ageren tegen de opslag en het gebruik van vingerafdrukken. Dat foto's worden opgeslagen is al veel langer in de wet vastgelegd. De Staat betwist overigens niet dat met bijzondere persoonsgegevens zeer voorzichtig moet worden omgegaan. De wetsgeschiedenis, en overigens de voorgeschiedenis daarvan, geeft er blijk van dat de wetgever zich daarvan terdege bewust is geweest en de verschillende belangen zeer consciëntieus heeft afgewogen, alsmede oog heeft gehad voor de noodzaak van een adequate bescherming en beveiliging. Ook van strijd met art. 8 van de Privacyrichtlijn is geen sprake.

Strijd met Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

- 4.53 In onderdelen 87-91 stellen eisers dat de gewijzigde Paspoortwet in strijd zou zijn met art. 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in welke bepaling is vastgelegd dat een ieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Dat is evenwel niet in geding; de Staat erkent dat vanzelfsprekend.

Eisers betogen nog dat het Handvest bindende kracht en rechtstreekse werking zou hebben. Dat is evenwel onjuist. Het Handvest bepaalt zelf in artikel 51 dat het zich onder meer richt tot de Lid-Staten, maar alleen wanneer zij EU recht toepassen. Zoals hiervoor betoogd, en door de Europese Commissie ook erkend, is het aanleggen van een register met biometrische vingerafdrukken een zaak voor de lidstaten zelf, en niet van de Europese Unie.

Met de gewijzigde Paspoortwet wordt het recht op bescherming van persoonsgegevens als toegelicht niet geschonden. De stellingen van eisers op dit punt hebben naar het oordeel van de Staat geen zelfstandige betekenis naast hun overige stellingen, met name die over vermeende strijd met art. 8 EVRM en de Privacyrichtlijn. De Staat verwijst naar hetgeen hij in dat kader naar voren heeft gebracht.

- 4.54 Hier wil hij nog wel specifiek aandacht besteden aan het inzage- en correctierecht dat eisers in onderdeel 90 van de dagvaarding noemen en waarvan zij beweren dat de burger op grond van de gewijzigde Paspoortwet zodanig recht niet zou toekomen. Dat is onjuist. De burger komt dat recht vanzelfsprekend wel toe. Ook daaraan is in de wetsgeschiedenis aandacht besteed (mvt, p. 29-30):

"Hierover zij in de eerste plaats opgemerkt dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in de centrale reisdocumentenadministratie. Op basis van de Wbp is inzage, herziening en vernietiging van gegevens mogelijk. De geregistreerde kan tegen een beslissing waarbij inzage, herziening of vernietiging geheel of ten dele zou worden geweigerd, bezwaar en beroep instellen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast zullen op basis van artikel 4a, vierde lid, van dit voorstel bij of krachtens algemene

maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld omtrent de wijziging en vernietiging van de gegevens in de centrale reisdocumentenadministratie. Met betrekking tot de decentrale reisdocumentenadministraties zullen, eveneens bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels worden gesteld die gericht zijn op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 4a, zesde lid)."

De burger kan bij de uitgifte van het document of daarna in de gemeente waar hij het reisdocument heeft aangevraagd vragen om de vingerafdrukken uit te lezen die in de chip van het reisdocument zijn opgeslagen. Hij kan ook om een afschrift vragen van de gegevens die in de reisdocumentenadministratie zijn opgeslagen. Ook kan hij zijn vingerafdrukken laten verifiëren tegen de eerder van hem opgenomen vingerafdrukken.

Zie ook de brief van de Staatssecretaris van 17 september 2009, Kamerstukken II, 2009-2010, 31 324, nr. 23, alsmede Aangangsel van de Handelingen 2009-2010, nr. 2199, antwoord 4

Nu slechts sprake is van registratie van gegevens die bij de aanvraag – door de aanvrager – zijn opgevoerd, is wijziging van de gegevens niet aan de orde.

4.55 Ook dit bezwaar is ten onrechte aangevoerd.

5 Bewijsaanbod

De Staat biedt – doch slechts voor zover op grond van art. 150 Rv de bewijslast op hem zou rusten – bewijs aan van zijn stellingen, met alle middelen maar meer in het bijzonder door getuigen en deskundigen. Primair zijn evenwel slechts rechtsvragen aan de orde gesteld, waarbij zich lastig nader bewijs laat denken.

6 Prejudiciële vragen

Eisers doen in de dagvaarding een verzoek tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. Naar uit het verweer van de Staat volgt, bestaat daartoe echter geen aanleiding nu geen vragen rijzen met betrekking tot de uitleg van het gemeenschapsrecht. De Staat heeft er dan ook bezwaar tegen dat prejudiciële vragen zouden worden gesteld.

7 Comparitie

Een 'normale' comparitie van partijen ligt in deze zaak niet of minder voor de hand. Gezien het principiële karakter van deze zaak heeft de Staat er behoefte aan zijn standpunt in een pleidooi nader toe te lichten. Hij verzoekt de rechtbank dan ook in deze zaak pleidooi te bepalen, althans partijen ter gelegenheid van een comparitie van

partijen in de gelegenheid te stellen hun standpunt te bepleiten. Overleg tussen partijen hierover heeft uitgewezen dat partijen het op dit punt met elkaar eens zijn.

8 Vorderingen

- 8.1 Eisers hebben twee hoofdvorderingen geformuleerd. Zij spreken in hun petitum van 'de Nieuwe Paspoortwet', waarmee zij de 'Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie' (Stb. 2009, 252) bedoelen (dagvaarding, onder 1). In hun tweede hoofdvordering leidt dit tot complicaties omdat eisers daarin niet de artikelnummering van deze Rijkswet hanteren. Onduidelijk is of zij verwijzen naar de nummering van de bestaande Paspoortwet, ofwel de Paspoortwet nadat deze is gewijzigd door de Rijkswet van 11 juni 2009 (wat vooralsnog slechts gedeeltelijk het geval is, zoals hiervoor is toegelicht). De tweede hoofdvordering is daarmee onbegrijpelijk, waardoor de Staat onredelijk in zijn verweer wordt geschaad. In ieder geval is de tweede hoofdvordering zoals deze nu is verwoord niet toewijsbaar.

Eerste vordering

- 8.2 Ten eerste: eisers vorderen, zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad, een verklaring voor recht dat de Rijkswet van 11 juni 2009 jegens hen een onrechtmatige daad oplevert, in het bijzonder vanwege:
- De (al dan niet centrale) opslag van (biometrische) gegevens;
 - De wijze waarop de gegevens zijn en worden opgeslagen, waaronder begrepen de waarborgen voor de veiligheid van de gegevens;
 - Het verstrekkingenregime dat zal gelden ten aanzien van de gegevens, meer specifiek de verstrekking aan derden voor andere doelen dan de uitvoering van de Paspoortwet.

Tweede vordering

- 8.3 Ten tweede: primair de Rijkswet van 11 juni 2009 met onmiddellijke ingang (geheel) buiten werking te stellen jegens 'de belanghebbenden', althans gedeeltelijk voor de artikelen:
- Artikel 3 lid 8: Dit artikel bestaat niet in de Rijkswet van 11 juni 2009. Het bestaat wel in de huidige Paspoortwet en bepaalt thans dat (kort gezegd) de uitgevende instantie een administratie bijhoudt. De Rijkswet van 11 juni 2009 voorziet dat dit achtste lid vervalt (Artikel I sub C, Rijkswet van 11 juni 2009);
 - Artikel 4a: Dit artikel bestaat niet in de Rijkswet van 11 juni 2009. Het artikel bestaat wel in de Paspoortwet en bepaalt thans dat (kort gezegd) een

basisregister bestaat waaruit gegevens kunnen worden verstrekt aan bepaalde instellingen en personen. In de te wijzigen versie wordt in wezen hetzelfde behandeld, zij het dat vingerafdrukken specifiek worden genoemd;

- Artikel 4b: Dit artikel bestaat niet in de Rijkswet van 11 juni 2009. Het artikel is voorzien voor de Paspoortwet, maar is nog niet ingevoerd. Het regelt (kort gezegd) de doel- en verstrekingsbeperkingen van de gegevensadministratie.
- Artikel 65: Dit artikel bestaat niet in de Rijkswet van 11 juni 2009. Het artikel bestaat wel in de Paspoortwet en bepaalt thans (onder meer) dat vingerafdrukken in de administratie worden bewaard. In de gewijzigde versie zal dit artikel vervallen (Artikel II lid 2 Rijkswet van 11 juni 2009).
- Artikel 28a lid 1 en 3 gewijzigde PUN: deze leden zien op 4 vingerafdrukken die worden opgeslagen in de reisdocumentenadministratie;
- Artikel 42a lid 1 en 3 gewijzigde Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland: deze leden hebben dezelfde strekking als artikel 28a lid 1 en 3 PUN;

Althans vorderen eisers dat de inwerkingtreding van de Rijkswet van 11 juni 2009 en daarop gebaseerde algemene maatregelen van (rijks)bestuur – al dan niet partieel – met onmiddellijke ingang wordt opgeschort, althans dat de algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op de Rijkswet van 11 juni 2009 (kennelijk integraal) buiten werking worden gesteld.

- 8.4 Subsidiair (bedoeld zal zijn: het huidige) artikel 65 Paspoortwet buiten werking te stellen tot het moment dat passende technische en organisatorische maatregelen zijn genomen ter beveiliging van de gegevens die op grond van dit artikel worden opgeslagen.

Meer subsidiair: een voorziening te treffen in goede justitie te bepalen.

- 8.5 De eerste hoofdvordering richt zich op de gewijzigde Paspoortwet in zijn geheel. Daarbij wordt voorop gesteld dat Verordening 2252/2004 dwingend voorschrijft dat vingerafdrukken in chips op reisdocumenten worden vastgelegd. Daaraan kan vanzelfsprekend niet worden getornd, dat doen eisers ook niet, zodat de vordering in zoverre al niet voor toewijzing in aanmerking komt.
- Meer specifiek richt de eerste hoofdvordering zich op centrale of decentrale opslag en verstrekking in het algemeen van alle gegevens. Eisers formuleren dus geen beperking tot opslag van alleen vingerafdrukken, terwijl zij zich blijkens de toelichting op hun vorderingen slechts tegen (centrale) opslag van vingerafdrukken en het daaraan gekoppelde nieuwe verstrekkingenregiem verzetten. Andere gegevens worden al veel langer opgeslagen. En zouden in het geheel geen gegevens mogen worden

opgeslagen, dan zou dat feitelijk betekenen dat er geen reisdocumentenadministratie zou zijn en dat niet kan worden bijgehouden welke persoon bij welk document hoort. Enigerlei toewijzing zou dan ook beperkt moeten worden tot de opslag van vingerafdrukken.

Voor de uitvoering van de verplichting uit hoofde van de hiervoor genoemde Verordening 2252/2004, meer specifiek voor het aanvraagproces en het productieproces, geldt verder dat vereist is dat bedoelde gegevens enige tijd worden opgeslagen. Zouden vingerafdrukken niet mogen worden opgeslagen, heeft dat als direct gevolg dat er geen reisdocumenten meer kunnen worden uitgegeven. Voor de hier bedoelde opslag moet vanzelfsprekend ruimte blijven bestaan, zodat toewijzing van de vordering zoals die door eisers is geformuleerd ook daarop moet afstuiten.

- 8.6 Verder geldt dat de vordering steeds per onderdeel van de wijzigingswet afzonderlijk zou moeten worden beoordeeld, te weten: opslag in de reisdocumentenadministraties, centrale opslag in een reisdocumentenadministratie en het verstrekkingenregiem.
- 8.7 De tweede hoofdvordering is onduidelijk. Met het samenstel van de genoemde artikelen willen eisers blijkens de toelichting in de dagvaarding kennelijk en vermoedelijk bereiken dat (centrale) opslag en verstrekking van de vingerafdrukken niet mogelijk is. Dit wordt kennelijk en vermoedelijk ook beoogd met de subsidiaire tweede hoofdvordering. De gevorderde verklaringen zijn te vérstrekkend. Een vordering moet duidelijk omschreven en afgebakend zijn om te kunnen worden toegewezen.

Zie:

HR 21 december 2001, NJ 2002, 217, m.nt. TK.

- 8.8 Toewijzing van de door eisers geformuleerde vordering zou erop neerkomen dat het de Staat wordt verboden welke gegevens dan ook op te slaan. Niet alleen vingerafdrukken, maar ook de opslag van bijvoorbeeld de naam en de foto van de aanvrager zou niet langer mogelijk zijn. Voorts zou verstrekking van gegevens, zelfs aan bijvoorbeeld een andere uitgevende instantie, een onrechtmatige daad opleveren. Eisers hebben niet concreet gesteld en onderbouwd dat de opslag van andere gegevens dan vingerafdrukken onrechtmatig zou zijn. De eerste hoofdvordering is derhalve onvoldoende onderbouwd, ongeclausuleerd en te vérstrekkend. Voor toewijzing is daarom geen plaats.
- Met de tweede hoofdvordering wordt kennelijk beoogd dat het de Staat wordt verboden ook maar enige vingerafdruk op te slaan, behalve op de chip in het paspoort. Hiermee wordt miskend dat de Staat een – door de wetgever als zwaarwegend beoordeeld – belang heeft bij registratie, centraal of decentraal, namelijk de bestrijding van identiteitsfraude. Ook de beoordelingsvrijheid die de wetgever hierin heeft wordt miskend. Ook hier geldt overigens, subsidiair, dat ten minste tijdelijke opslag mogelijk moet zijn.

- 8.9 Eisers hebben gevorderd dat enigerlei toewijzing uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard. De Staat verzet zich daar tegen. De door eisers ingezette procedure is principieel van karakter. Toewijzing van de vorderingen zou zeer ingrijpend zijn, omdat de programmatuur die nu wordt toegepast zou moeten worden aangepast. Daarmee zouden overigens ten minste vijf maanden gemoeid zijn. In de periode totdat de programmatuur is aangepast, zouden alleen reisdocumenten zonder vingerafdrukken kunnen worden uitgegeven door een valse reden voor het niet opnemen van de vingerafdrukken aan het systeem op te geven. Er zou dan geheel in strijd met de wet en de verordening worden gehandeld.

Een toewijzing die erop neer zou komen dat vingerafdrukken niet langer zouden mogen worden opgeslagen, zou kunnen betekenen dat de - op dit moment, in de zomer van 2010 - omstreeks twee miljoen afgenomen en opgeslagen vingerafdrukken zouden moeten worden verwijderd, althans dat mogelijk velen met een beroep op een toewijzend vonnis een verzoek om verwijdering zouden doen.

Verwijderde vingerafdrukken zouden na een vernietiging van een toewijzend vonnis bovendien niet opnieuw kunnen worden afgenomen om ze alsnog op te slaan; dat zou pas weer kunnen als betrokkenen een nieuw reisdocument aanvragen. In zoverre zou een toewijzing die uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard onomkeerbare gevolgen hebben. Een en ander rechtvaardigt dat enigerlei toewijzing, zou daarvan sprake zijn, niet uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard. Dat geldt te meer waar de gewijzigde Paspoortwet waartegen eisers opkomen nog niet in werking is getreden waar het gaat om centrale opslag en verstrekkingenregiem, waartegen eisers in het bijzonder bezwaren hebben aangevoerd.

9 Conclusie

- 9.1 De Staat concludeert tot niet-ontvankelijkverklaring van eisers in hun vorderingen, althans tot afwijzing van het gevorderde, met veroordeling van eisers in de kosten van het geding, en met verklaring dat deze proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad zal zijn, zulks met bepaling dat over die proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn met ingang van veertien dagen na de datum van het te dezen te wijzen vonnis.



Advocaat