

**LJN: BP8841, Rechtbank 's-Gravenhage , AWB 10/5376 BESLU**

Datum uitspraak: 23-03-2011  
Datum publicatie: 23-03-2011  
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig  
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig  
Inhoudsindicatie: Paspoort, afgeven en opslag vingerafdrukken, 8 EVRM, omvang van het geding. De omvang van het geding wordt beperkt door de rechtsgevolgen die de aanvraag van een paspoort en het daarop te nemen besluit maximaal kunnen hebben. Daarbij is van belang dat een belangrijk deel van de wetgeving die eiseres bestrijdt nog niet in werking is getreden. De door eiseres genoemde verstrekking aan derden, zoals de officier van justitie en de AIVD, is niet aan de orde. Dit betreft het nog niet in werking getreden deel van de Paspoortwet, artikel 4b. Dit geldt eveneens voor de opname van vingerafdrukken in een nationaal, centraal administratiesysteem, nu ook dit ingevolge artikel 65, derde lid, van de Paspoortwet afhankelijk gesteld is van de inwerkingtreding van onderdelen die thans nog geen werking hebben. Aangezien de aanvraag van eiseres niet kan leiden tot deze gevolgen valt de toetsing ervan buiten de omvang van het geding. De onderdelen van het beroep die op deze wetsonderdelen zien zal de rechtbank buiten bespreking laten. Wanneer het desbetreffende wettelijke kader in werking is getreden kan eiseres verweerder alsnog verzoeken haar vingerafdrukken te verwijderen, tegen de weigering waarvan dan rechtsmiddelen openstaan. De rechtbank is van oordeel dat de nationale wetgever met de beperking van het recht op privéleven door de decentrale opslag en het gebruik van vingerafdrukken van burgers zoals vastgelegd in het thans van toepassing zijnde wettelijke kader, niet buiten de grenzen van haar beoordelingsvrijheid is getreden en dat geen sprake is van strijd met artikel 8 van het EVRM. De rechtbank heeft eiseres evenmin gevolgd in haar stelling dat de nationale regeling in strijd is met de Verordening, omdat de Verordening zelf slechts de opname van twee afdrukken in een paspoort voorschrijft. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat de Verordening ruimte laat voor de lidstaten tot ruimer gebruik van vingerafdrukken dan in de Verordening zelf is bepaald. In overweging 5 van Verordening nr. 444/2009, tot wijziging van Verordening 2252/2004 is, voor zover hier van belang, bepaald dat de Verordening ander gebruik of andere opslag van de gegevens overeenkomstig de nationale wetgeving van de lidstaten onverlet laat. De 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. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

---

**Uitspraak**

RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE

Sector bestuursrecht

Afdeling 3, meervoudige kamer

Reg.nr.: AWB 10/5376 BESLU

UITSPRAAK ingevolge artikel 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

in het geding tussen

[eiseres], wonende te [plaats], eiseres,  
gemachtigde mr. drs. J. Hemelaar,

en

de burgemeester van 's-Gravenhage, verweerder,  
gemachtigde mr. C.M. Bitter

## I PROCESVERLOOP

Bij beslissing van 8 februari 2010 heeft verweerder de aanvraag van eiseres om afgifte van een paspoort buiten behandeling gesteld.

Hiertegen heeft eiseres bij brief van 9 maart 2010 bezwaar gemaakt. Tevens heeft zij de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De rechtbank heeft het verzoek om een voorlopige voorziening bij uitspraak van 18 mei 2010 afgewezen.

Verweerder heeft het bezwaarschrift bij besluit van 19 juli 2010, verzonden op 20 juli 2010, deels gegrond en deels ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft eiseres bij brief van 27 juli 2010 beroep ingesteld. Bij brief van 28 januari 2011 heeft zij een aanvullend beroepschrift ingediend. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is op 15 februari 2011 ter zitting behandeld. Eiseres is in persoon verschenen, bijgestaan door mr. drs. J. Hemelaar. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Hartog, bijgestaan door mr. C.M. Bitter.

## II OVERWEGINGEN

1.1 Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Paspoortwet is een reisdocument voorzien van de gezichtsopname, twee vingerafdrukken en de handtekening van de houder volgens nader door Onze Minister te stellen regels. Bij algemene maatregel van rijksbestuur kunnen reisdocumenten worden aangewezen die niet worden voorzien van een of meer van deze gegevens en kunnen regels worden gesteld over de gevallen waarin kan worden afgezien van het opnemen van de gezichtsopname, vingerafdrukken of de handtekening in het aangevraagde reisdocument indien deze gegevens niet van de houder kunnen worden verkregen.

1.2 Ingevolge artikel 3, achtste lid, van de Paspoortwet houden de tot uitreiking bevoegde autoriteiten een administratie bij met betrekking tot uitgereikte reisdocumenten en daarin bijgeschreven personen. Deze administratie bevat de gegevens bedoeld in het eerste, tweede, vierde, vijfde en zesde lid van dit artikel, alsmede de documentnummers. In deze administratie kunnen voorts ten hoogste de gegevens die bij de aanvraag zijn overgelegd, worden opgenomen. De foto en de handtekening worden bewaard door de autoriteit die het reisdocument heeft verstrekt, in een administratie die zowel op naam als op documentnummer toegankelijk is.

1.3 Ingevolge artikel 65, eerste lid, van de Paspoortwet bewaart de autoriteit die het reisdocument verstrekt, in de administratie, bedoeld in artikel 3, achtste lid, tweede volzin:

- a. de in artikel 3, derde lid, bedoelde vingerafdrukken;
- b. twee andere, door Onze Minister aan te wijzen vingerafdrukken van de aanvrager van een reisdocument.

1.4 Ingevolge artikel 65, tweede lid, van de Paspoortwet worden de in het eerste lid bedoelde gegevens uitsluitend verstrekt aan autoriteiten, instellingen en personen die belast zijn met de uitvoering van deze wet, voor zover zij de gegevens nodig hebben voor die uitvoering.

1.5 Ingevolge artikel 65, derde lid, van de Paspoortwet worden de in het eerste lid bedoelde gegevens, alsmede de in artikel 3, achtste lid, bedoelde gegevens, bij de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen D en E, van het bij koninklijke boodschap van 21 januari 2008 ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Kamerstukken II 2007/08, 31 324 (R1844), nr. 2), nadat dit voorstel tot wet is verheven, overgebracht naar de reisdocumentenadministratie, bedoeld in artikel 4a, zoals dit luidt na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van genoemd voorstel van rijkswet.

1.6 Ingevolge artikel 65, zesde lid, van de Paspoortwet wordt tot het moment waarop artikel I, onderdelen D en E, van het in het derde lid genoemde voorstel van rijkswet, nadat dit tot wet is verheven, in werking treedt, in de in artikel 3, derde lid, tweede volzin, bedoelde bij algemene maatregel van rijksbestuur te stellen regels en in de in artikel 59 bedoelde bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur te stellen regels voorzien bij ministeriële regeling.

1.7 In artikel 28a, zesde lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (hierna: de PUN) is bepaald dat indien de daartoe aangewezen ambtenaar van oordeel is dat het fysiek dan wel als gevolg van een tijdelijke

verhinderend onmogelijk is om van de aanvrager te verlangen dat bij hem op het moment van het indienen van de aanvraag vier vingerafdrukken worden opgenomen, in ieder geval de afdrukken opgenomen worden van de vingers waarbij dit volgens de daartoe aangewezen ambtenaar wel mogelijk is. Bij gereede twijfel of het fysiek dan wel als gevolg van een tijdelijke verhinderend onmogelijk is om vier vingerafdrukken op te nemen, kan van de aanvrager worden verlangd, dat deze daartoe een door een bevoegde arts of medische instelling ondertekende verklaring overlegt.

1.8 Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de PUN wordt een aanvraag waarbij niet is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 9 tot en met 38 niet in behandeling genomen.

1.9 Ingevolge artikel 4:2, tweede lid, van de Awb verschaft de aanvrager de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

1.10 Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan het bestuursorgaan, indien een aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van een aanvraag besluiten de aanvraag niet te behandelen.

2.1 Het beschreven wettelijke kader betreft het kader zoals dat op 28 juni 2009 als gevolg van de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (stb. 2009, 252) in werking is getreden. De daarin opgenomen wijzigingen strekken er vooral toe de wet in lijn te brengen met de Europese verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (Verordening EG nr. 2252/2004, als gewijzigd bij Verordening EG nr. 444/2009, hierna: de Verordening). De wijzigingen in de Paspoortwet 1991, zoals die thans geldt, betreffen - onder meer - het voorschrift dat een reisdocument, naast een gezichtopname, mede is voorzien van twee vingerafdrukken van de aanvrager en dat vier vingerafdrukken van de aanvrager worden afgenomen.

2.2 Verweerder heeft de aanvraag van eiseres om afgifte van een reisdocument op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling gesteld, omdat eiseres haar vingerafdrukken niet af heeft willen staan.

2.3 Eiseres heeft in het beroepschrift aangevoerd dat de opslag van haar vingerafdrukken in een (centrale) database en de mogelijke verstrekking van haar vingerafdrukken aan derden, zoals neergelegd in de Paspoortwet, een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op respect van haar privé-leven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en andere hogere privacyregelgeving vormt. Tevens is de wetgeving in strijd met het EU-recht, te weten het verbod op discriminatie naar nationaliteit, het recht op vrij verkeer van personen en de Verordening waaraan de wet uitvoering beoogt te geven.

Voorts heeft eiseres betoogd dat verweerder gebruik had moeten maken van de mogelijkheid om in geval van tijdelijke verhinderend tot afgifte van vingerafdrukken een paspoort (hieronder wordt in deze uitspraak tevens een Nederlandse identiteitskaart begrepen) af te geven, omdat in haar geval sprake is van politieke, ethische, danwel gewetensbezwaren.

Tot slot heeft zij aangevoerd dat de wet geen verplichting stelt om mee te werken aan het afnemen van vingerafdrukken en deze gegevens ook niet nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag, zodat verweerder de aanvraag niet buiten behandeling had mogen stellen.

Ter zitting heeft eiseres bevestigd dat zij geen bezwaar heeft tegen het afgeven van twee vingerafdrukken voor de opname daarvan in het paspoort, maar dat haar bezwaar gericht is tegen de opslag van de vingerafdrukken en het mogelijke, verdere gebruik van de opgeslagen vingerafdrukken.

2.4 Verweerder heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

3 De rechtbank treedt alvorens de zaak inhoudelijk te beoordelen ambtshalve in de vraag naar de omvang van het geding. Deze omvang wordt beperkt door de rechtsgevolgen die de aanvraag van een paspoort en het daarop te nemen besluit maximaal kunnen hebben. Daarbij is van belang dat een belangrijk deel van de wetgeving die eiseres bestrijdt nog niet in werking is getreden. Onder de huidige, wel in werking getreden wettelijke regeling heeft de aanvraag en verstrekking van een paspoort tot gevolg dat vier vingerafdrukken van de aanvrager worden opgeslagen in de gemeentelijke administratie waar het paspoort wordt aangevraagd. Twee afdrukken worden in het paspoort opgenomen. De afdrukken kunnen uitsluitend worden gebruikt ter uitvoering van de Paspoortwet. Dit houdt in dat bij de afgifte van een volgend paspoort (wegens het verlopen van de termijn waarvoor het paspoort geldig is verklaard, danwel na verlies of diefstal) kan worden teruggegrepen op de eerder afgegeven vingerafdrukken, ter vaststelling en verificatie van de identiteit van de aanvrager. Verder strekt het huidige wettelijke kader niet. De door eiseres genoemde verstrekking aan derden, zoals de officier van justitie en de AIVD,

is niet aan de orde. Dit betreft het nog niet in werking getreden deel van de Paspoortwet, artikel 4b. Dit geldt eveneens voor de opname van vingerafdrukken in een nationaal, centraal administratiesysteem, nu ook dit ingevolge artikel 65, derde lid, van de Paspoortwet afhankelijk gesteld is van de inwerkingtreding van onderdelen die thans nog geen werking hebben. Aangezien de aanvraag van eiseres niet kan leiden tot deze gevolgen valt de toetsing ervan buiten de omvang van het geding. De onderdelen van het beroep die op deze wetsonderdelen zien zal de rechtbank buiten bespreking laten. Wanneer het desbetreffende wettelijke kader in werking is getreden kan eiseres verweerder alsnog verzoeken haar vingerafdrukken te verwijderen, tegen de weigering waarvan dan rechtsmiddelen openstaan.

4.1 Inhoudelijk staat allereerst ter beoordeling of verweerder door de aanvraag buiten behandeling te stellen in strijd heeft gehandeld met artikel 8 van het EVRM. Verweerder heeft daarover in het bestreden besluit opgenomen dat het nationale wettelijke kader de afname en opslag van vingerafdrukken gebiedt en dat het niet aan een bestuursorgaan is om de nationale wetgeving aan hogere regelgeving te toetsen, zodat reeds om die reden artikel 8 van het EVRM niet kan leiden tot het alsnog in behandeling nemen van de aanvraag. De rechtbank overweegt dat ingevolge artikel 94 van de Grondwet nationaalrechtelijke regels geen toepassing vinden als die toepassing niet verenigbaar is met eenieder verbindende bepalingen van verdragen. Dit artikel richt zich evenwel tot de rechter en niet tot het bestuur, omdat het een te verstrekkende inbreuk zou hebben op de onderworpenheid van het bestuur aan de wet, indien het bestuur een formele wet buiten toepassing zou kunnen laten wegens strijd met een internationale norm. Verweerder heeft derhalve niet inhoudelijk kunnen toetsen aan artikel 8 van het EVRM, de rechtbank zal dat alsnog doen.

4.2 Onbetwist is dat met de hiervoor onder rechtbankoverwegingen 1.1. tot en met 1.8 weergegeven wetgeving een inbreuk wordt gemaakt op het recht op privé-leven van eiseres en andere burgers.

4.3 Artikel 8 van het EVRM voorziet in de mogelijkheid van inmenging in het recht op privéleven voor zover daarin bij wet is voorzien. Dit houdt mede in dat de wettelijke regeling voldoende toegankelijk en voorzienbaar moet zijn (zie het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) Doerga tegen Nederland, A. 50210/99, van 27 april 2004). Tevens moet de beperking in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Volgens vaste rechtspraak is inmenging slechts noodzakelijk als sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte en indien de inmenging proportioneel is met het te beschermen belang (zie het arrest van het EHRM Berrehab tegen Nederland, A. 10730/84, van 21 juni 1988). Bij de vaststelling of een inbreuk nodig is in een democratische samenleving heeft de overheid beoordelingsruimte.

4.4 De rechtbank is van oordeel dat met de vastlegging van de opslagmogelijkheid in artikel 65 van de Paspoortwet en de nadere uitwerking daarvan in artikel 28 van de PUN is voldaan aan de eis dat in de beperking van het recht op privéleven bij wet is voorzien, en dat deze wetgeving toegankelijk en voorzienbaar is. Het betoog van eiseres dat dit niet zo is, omdat de wet niet is afgerond en veel nog ongeregeld is volgt de rechtbank niet. Artikel 8 van het EVRM verzet zich er niet tegen dat wetgeving, zoals in het onderhavige geval, in fasen geschiedt. De gevolgen van de afname van vingerafdrukken die zijn verbonden aan een huidige aanvraag volgen helder uit artikel 65 van de Paspoortwet en artikel 28 van de PUN. In zoverre is sprake van een afgerond geheel en is in de inmenging bij wet voorzien.

4.5 Ten aanzien van de noodzakelijkheid van de maatregel en het daarmee te dienen doel heeft verweerder onder verwijzing naar de kamerstukken aangegeven dat de nationale wetgever de maatregel noodzakelijk acht in verband met de bescherming van de openbare orde. Met de gewijzigde paspoortwetgeving wordt een meer betrouwbaar aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten gecreëerd, ter voorkoming van identiteitsfraude hetzij bij het aanvragen van een reisdocument, hetzij bij het gebruik van het reisdocument (Kamerstukken II, nr. 3, 31 324 (R1844), nr 3, p.2). De opslag van vingerafdrukken maakt het mogelijk om bij aanvraag van een nieuw document ter controle de eerdere aanvraaggegevens in te zien. Dat is bijvoorbeeld van belang als het reisdocument is gestolen of anderszins is vermist, aldus verweerder.

4.6 Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat met de opslag en het gebruik van vingerafdrukken, als geregeld in het hier ter toetsing staande wettelijke kader, de bescherming van de openbare orde is gediend. Dit is een belang dat door artikel 8 van het EVRM wordt bestreken. De stelling van eiseres dat tegenover de inbreuk op haar recht geen in artikel 8 van het EVRM genoemd belang staat is derhalve onjuist.

4.7 De rechtbank is verder van oordeel dat de nationale wetgever haar beoordelingsmarge niet heeft overschreden door uit te gaan van de aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte, welke artikel 8 van het EVRM

vereist. Getuige de wetsgeschiedenis heeft de wetgever haar oordeel doen steunen op onderzoek door TNO, die een frauderisicoanalyse heeft uitgevoerd en heeft voorts intensief beraad plaatsgevonden met betrokken deskundigen van onder meer de CRI, BVD en de Koninklijke Marechaussee. Uit de frauderisicoanalyse van TNO is onder meer naar voren gekomen dat binnen het oude uitgifteproces look-alike fraude als risicofactor moest worden beschouwd. Dit risico werd mede veroorzaakt doordat gepersonaliseerde documenten in de oude vorm slechts een beperkte bescherming boden tegen misbruik door anderen. Ten aanzien van de gepersonaliseerde documenten zijn enkele risico's onderkend. Geconstateerd is onder meer dat de opeenstapeling van beveiligingskenmerken een belemmering kan vormen voor de effectiviteit van de controle van de documenten. Uit het beraad met CRI, BVD en de Koninklijke Marechaussee over de beveiligingseisen van de nieuwe generatie reisdocumenten is verder voortgekomen dat hoge eisen aan het aanvraag- en uitgifteproces dienen te worden gesteld, gezien het toenemend belang van de identiteitsvaststellende functie van reisdocumenten in het maatschappelijk verkeer. Het proces van identiteitsvaststelling in het kader van de afgifte, maar ook bij controle, is daarbij essentieel geacht voor het betrouwbaar houden van het Nederlandse reisdocument. In dit licht zou de introductie van biometrie een belangrijke stap vooruit kunnen betekenen (Kamerstukken II, 25 764, nr. 7, p. 2 en 3).

Hoewel de kamerstukken zien op het wettelijke kader zoals dat uiteindelijk in zijn totaliteit is beoogd, waarover de rechtbank thans geen oordeel velt, hebben de aangehaalde passages tevens betrekking op het thans in werking getreden kader. De rechtbank is van oordeel dat op grond hiervan de wetgever het bestaan van een dringende maatschappelijke behoefte heeft kunnen aannemen. De verwijzing van eiseres naar het rapport "Happy Landings" van V. Böhre van 2010, waarin onder meer is aangegeven dat look-alike fraude in te geringe mate voorkomt om een dringende maatschappelijke behoefte te genereren, doet daar niet aan af. De rechtbank is niet gebleken dat de wetgever zich niet heeft kunnen baseren op de advisering en de procedure zoals weergegeven in de aangehaalde kamerstukken.

De omstandigheid, zoals door eiseres betoogd, dat in andere wetgeving al voldoende maatregelen tegen misdrijven, met name terrorismebestrijding, zijn opgenomen doet daar evenmin aan af. Dergelijke wetgeving staat op zichzelf en ziet niet op de verstrekking van reisdocumenten en de bestrijding van fraude bij de aanvraag en afgifte van reisdocumenten.

Het door eiseres aangehaalde advies van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) van 31 mei 2007 (z2007-00010) (naar de rechtbank begrijpt doelt eiseres hiermee op het rapport van 30 maart 2007 met dat kenmerk) is bij het wetgevingsproces betrokken en naar aanleiding van dit advies heeft de staatssecretaris zijn motivering bij het wetsvoorstel uitgebreid (Memorie van Toelichting, p. 27). Voor zover uit dit advies al kan worden afgeleid dat het CBP zich verzet tegen de opslag en het gebruik van vingerafdrukken zoals dat op dit moment uit de wet voortvloeit, is de rechtbank uit het rapport niet gebleken dat geen sprake kan zijn van een dringende maatschappelijke behoefte. Evenmin blijkt dit uit de door eiseres aangevoerde omstandigheden dat andere landen een minder vergaand regime hanteren. Eventuele andere regelingen in andere landen laten de beoordelingsvrijheid van de nationale wetgever onverlet.

4.8 Met betrekking tot de toets aan het evenredigheidsbeginsel heeft eiseres betoogd dat de eis om vier vingerafdrukken af te staan niet evenredig is, nu slechts twee vingerafdrukken in het paspoort worden opgenomen. Verweerder heeft in dit verband gewezen op de toelichting van de staatssecretaris in de kamerstukken dat een zogeheten biometrieproef is uitgevoerd om te bezien hoe de invoering van de biometrie in de Nederlandse reisdocumenten in de praktijk zou uitwerken (Memorie van Toelichting bij de gewijzigde Paspoortwet, Kamerstukken II, 2008-2009, 31 324 (R1844, nr. 3) (hierna: MvT), p.4). Tijdens de proef met de uitgifte van testdocumenten is vastgesteld dat in 97% van de gevallen verificatie aan de hand van vingerafdrukken in het document slaagt. Om de resterende foutmarge te verkleinen is naar aanleiding van de proef voorgesteld in het paspoort twee, doch in de administratie vier afdrukken op te nemen (MvT, p. 14). De rechtbank is niet gebleken dat de opslag van vier afdrukken niet bij kan dragen aan een beter proces van verificatie. Uit de door eiseres aangehaalde WRR-publicatie "Het biometrisch paspoort in Nederland, crash of zachte landing", van M. Snijder uit 2010 volgt dit naar het oordeel van de rechtbank niet.

Evenmin volgt uit dit rapport, noch uit de verwijzingen van eiseres naar het gestelde door de Europese Toezichthouder voor de gegevensbescherming, dat het opslagsysteem dat hier ter beoordeling staat voldoende doeltreffendheid mist.

4.9 Eiseres heeft voorts betoogd dat de regeling niet evenredig is, omdat daarin geen mogelijkheid van een individuele beoordeling is opgenomen en de opslag van vingerafdrukken ongelimiteerd is in de tijd. Zij heeft daartoe verwezen naar het arrest inzake S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk van 4 december 2008 van het EHRM (nrs. 30562/04 en 30566/04, LJN BH1813) en het arrest van 20 januari 2009 van het EHRM in de zaak van W. tegen Nederland (nr. 20689/08, LJN BJ8705). Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat deze arresten niet van toepassing zijn op de onderhavige regeling. In deze arresten is niet enkel de afname en opslag van vingerafdrukken aan de orde, doch tevens die van DNA materiaal. Voorts betreffen de arresten de afname van deze gegevens in een strafrechtelijke context, waarbij ten dienste van het ontdekken en voorkomen van misdrijven gegevens werden opgeslagen van, danwel verdachten ook nadat zij waren vrijgesproken (S. en Marper tegen Verenigd Koninkrijk)

danwel van veroordeelden (W. tegen Nederland). Deze context is in het onderhavige geval niet aan de orde, zodat geen sprake is van vergelijkbare gevallen. De rechtbank is voorts niet van oordeel dat door geen tijdslimiet en individuele beoordelingsmogelijkheid op te nemen in het kader van de opslag van vingerafdrukken ter identificatie en verificatie van reisdocumenten, de wetgever haar beoordelingsvrijheid met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel heeft overschreden.

4.10 Ook heeft eiseres betoogd dat de veiligheid van het systeem niet afdoende is gewaarborgd. In reactie hierop heeft verweerder gewezen op de waarborgen met betrekking tot de beveiliging die zijn neergelegd in de artikelen 90 tot en met 95 van de PUN. Voorts worden de vingerafdrukken versleuteld opgeslagen in de decentrale administratie middels het Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station (RAAS). Verweerder heeft voorts aangegeven dat in de praktijk niet is gebleken van falende beveiligingsmaatregelen. De rechtbank is niet gebleken dat sprake is van een onverantwoorde beveiliging van het systeem. De verwijzing van eiseres naar meerdere stukken waaruit de zorg van vele deskundigen zou blijken, leidt niet tot dat oordeel. Daarbij zij overigens opgemerkt dat deze stukken veelal zien op het totale wettelijke kader zoals dat is beoogd, en niet het kader dat hier ter toetsing voorligt. Voor het aanwijzen door de rechtbank van een deskundige, zoals door eiseres verzocht, bestaat geen aanleiding.

4.11 Voor zover het betoog van eiseres er tevens op is gericht dat het gevaar bestaat dat de huidige regelgeving mogelijk zal leiden tot gebruik van vingerafdrukken voor andere doeleinden dan met de wetgeving is beoogd (function creep) is de rechtbank met verweerder van oordeel dat dit in het huidige kader geen rol speelt, nu daarin het gebruik van vingerafdrukken wettelijk is beperkt tot het aanvraag- en afgifteproces van reisdocumenten.

4.12 Gelet op het bovenstaande is de rechtbank concluderend van oordeel dat de nationale wetgever met de beperking van het recht op privéleven door de decentrale opslag en het gebruik van vingerafdrukken van burgers zoals vastgelegd in het thans van toepassing zijnde wettelijke kader, niet buiten de grenzen van haar beoordelingsvrijheid is getreden en dat geen sprake is van strijd met artikel 8 van het EVRM.

5 Eiseres heeft tevens een beroep gedaan op de artikelen 6 en 7 van Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna: de Richtlijn). Daarbij heeft zij betoogd dat de verzameling van vingerafdrukken bovenmatig is en dat niet voorzien is in verwijdering van de vingerafdrukken, wanneer de opslag ervan het beoogde doel niet meer dient. Voorts is niet voldaan aan de voorwaarden dat sprake moet zijn van een afgeronde regeling en dat is voorzien in een individuele toetsingsmogelijkheid. Voorts moet informatie worden verschaft aan degene van wie de vingerafdrukken zijn als die gegevens worden geraadpleegd, aan welke voorwaarde evenmin wordt voldaan, aldus eiseres. De rechtbank overweegt dat daargelaten de vraag of de werkingssfeer van de Richtlijn zich uitstrekt tot de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het aanvraag- en afgifteproces van Nederlandse reisdocumenten, de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, op grond van artikel 13 van de Richtlijn bij wet kan worden ingeperkt in het belang van de openbare orde. Ook artikel 7 biedt de mogelijkheid van uitzondering op de daarin aangegeven geboden, mits daarvoor voldoende noodzaak bestaat. De toetsing van de wetgeving aan deze artikelen strekt vanwege deze beperkingsmogelijkheden niet verder dan die welke de rechtbank reeds heeft verricht in het kader van de toetsing aan artikel 8 van het EVRM. Op dezelfde gronden waarop de rechtbank geen strijd aanwezig acht met artikel 8 van het EVRM concludeert zij dat evenmin strijd bestaat met artikelen 6 en 7 van de Richtlijn.

Voorts bestaat voor het standpunt van eiseres dat hoofdstuk IV van de Richtlijn inzake de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen zal worden geschonden geen grond, nu de huidige regeling de doorgave van persoonsgegevens aan derde landen uitsluit.

6 Eiseres heeft voorts betoogd dat sprake is van strijd met artikel 8, eerste lid, van de Richtlijn, alsmede met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van gegevens, van de Raad van Europa van 28 januari 1981. In deze artikelen zijn belemmeringen opgenomen voor de verwerking van (geautomatiseerde) persoonsgegevens die de gezondheid betreffen. De rechtbank is niet gebleken dat bij de huidige verwerking van vingerafdrukken tevens de verwerking van gezondheidsgegevens aan de orde is. Dit kan niet worden afgeleid uit de stelling van eiseres dat uit tien afdrucken van een persoon gezondheidsgegevens kunnen worden afgeleid. De wet vereist immers de opslag van vier, niet van tien afdrucken per persoon.

7.1 Eiseres wordt evenmin gevolgd in haar stelling dat de nationale regeling in strijd is met de Verordening, omdat de Verordening zelf slechts de opname van twee afdrucken in een paspoort voorschrijft. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat de Verordening ruimte laat voor de lidstaten tot ruimer gebruik van vingerafdrukken dan in de Verordening zelf is bepaald. In overweging 5 van Verordening nr. 444/2009, tot wijziging van Verordening 2252/2004 is, voor zover hier van belang, bepaald dat de Verordening ander gebruik of andere opslag van de gegevens overeenkomstig de nationale wetgeving van de lidstaten onverlet laat. De 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.

7.2 Voor zover niet moet worden aangenomen dat sprake is van een interne aangelegenheid die niet wordt bestreken door het EU recht, heeft de regeling niet tot gevolg dat onderdanen van andere lidstaten in een minder gunstige positie komen te verkeren dan Nederlanders. Ook is, nu is vastgesteld dat de afgifte en opslag van vingerafdrukken niet in strijd is met artikel 8 van het EVRM, reeds daarom geen sprake van belemmering van het vrije verkeer voor Nederlanders. Burgers kunnen immers op aanvraag en onder afgifte van hun vingerafdrukken, mits aan de overige wettelijke voorwaarden is voldaan, vrijelijk beschikken over een reisdocument. Evenmin is de rechtbank gebleken dat de regeling in strijd is met artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

8 Het betoog van eiseres dat zij om reden van politieke, ethische, danwel gewetensbezwaren tijdelijk verhinderd is vingerafdrukken af te staan en dat daarom op grond van artikel 28a van de PUN van de eis van afname van vingerafdrukken moet worden afgezien, volgt de rechtbank niet. De omstandigheden die eiseres aanvoert zijn naar hun aard niet tijdelijk, zodat de tekst van de regeling zich hiertegen verzet. Evenmin kan uit de toelichting bij de wet worden afgeleid dat de wetgever voor de door eiseres genoemde omstandigheden een uitzondering heeft willen creëren.

9 Tot slot heeft eiseres aangevoerd dat verweerder de aanvraag niet buiten behandeling heeft mogen stellen, omdat de wet geen verplichting stelt aan de burger om mee te werken aan het afnemen van vingerafdrukken. De eis in artikel 28a van de PUN richt zich volgens eiseres tot de afnemer en legt derhalve geen wettelijke verplichting aan de burger op. De vingerafdrukken zijn ook niet nodig voor de beoordeling van de aanvraag. De rechtbank overweegt dat ingevolge hoofdstuk III van de Paspoortwet voor de afgifte van paspoorten een limitatief stelsel van afwijzingsgronden geldt. In aansluiting daarop is in artikel 39 van de PUN dwingend bepaald dat indien niet aan de verplichtingen van de artikelen 9 tot en met 38 van de PUN wordt voldaan, de aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Artikel 28a van de PUN bepaalt dat van een aanvrager vier vingerafdrukken worden afgenomen. De rechtbank overweegt voorts dat de mogelijkheid van het buiten behandeling laten van een aanvraag in samenhang moet worden gezien met de in artikel 4:2, tweede lid, van de Awb neergelegde algemene verplichting voor de aanvrager om de gegevens en bescheiden te verstrekken die voor de beslissing op een aanvraag nodig zijn. De rechtbank is van oordeel dat artikel 28a van de PUN, in samenhang bezien met artikel 4:2, tweede lid, van de Awb, zich evengoed richt tot de aanvrager als tot de afnemer, nu de aanvrager per definitie de enige is die de afdrukken af kan geven. Gelet voorts op het dwingende wettelijke kader dat van toepassing is heeft verweerder, na de weigering van eiseres tot afgifte van haar vingerafdrukken, de aanvraag buiten behandeling moeten stellen.

10 Ten overvloede overweegt de rechtbank dat zij, met eiseres, heeft geconstateerd dat er maatschappelijke discussie bestaat over de wenselijkheid van opslag van en controle aan de hand van vingerafdrukken. Eiseres heeft in dit kader betoogd dat het politieke draagvlak voor de hiervoor in rechtsoverwegingen 1.1 tot en met 1.8 genoemde wetgeving is gewijzigd. Deze omstandigheden tasten evenwel de rechtmatigheid van de wetgeving niet aan. Het is niet aan de rechter om over dergelijke omstandigheden te oordelen. Eventuele wijzigingen in het politieke draagvlak dienen tot uitdrukking te worden gebracht binnen het politieke besluitvormingsproces.

11 Gelet op het bovenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of onvoldoende is gemotiveerd.  
Het beroep is ongegrond.

12 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### III BESLISSING

De Rechtbank 's-Gravenhage,

#### RECHT DOENDE:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Kouwenhoven, mr. A.P. Pereira Horta en mr. T.L. Fernig, in tegenwoordigheid van de griffier mr. M. de Graaf

Uitgesproken in het openbaar op 23 maart 2011.

**RECHTSMIDDEL**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

---