



Brussel, 16.10.2018
COM(2018) 696 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de uitvoering van het actieplan voor een krachtige Europese reactie op
reisdocumentfraude**

I. INLEIDING

Op 8 december 2016 heeft de Commissie een mededeling vastgesteld inzake een actieplan voor een krachtige Europese reactie op reisdocumentfraude (hierna „actieplan” genoemd). Hiermee wordt beoogd de algehele beveiliging te verbeteren van reisdocumenten die in de EU worden afgegeven¹. Het actieplan richt zich op het groeiende probleem van reisdocumentfraude, die bij terreuraanslagen en migratiestromen een belangrijker rol is gaan spelen. Tegen die achtergrond was het voor de EU en vooral ook de lidstaten van cruciaal belang extra inspanningen te ondernemen om reisdocumenten veiliger te maken teneinde de grenzen beter te beschermen, het migratiebeheer te verbeteren en toe te werken naar een echte en doeltreffende veiligheidsunie².

In het actieplan worden concepten en processen voor identiteitsbeheer behandeld, alsmede maatregelen die bedoeld zijn om potentiële lacunes weg te werken voor de lidstaten, de Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

Dit verslag geeft een overzicht van de resultaten en vorderingen op een aantal gebieden, en van specifieke maatregelen die de lidstaten, de Europese instellingen en andere belanghebbenden hebben genomen om de in het actieplan beschreven acties uit te voeren. Voorts heeft de Raad op 27 maart³ en 18 december 2017⁴ conclusies aangenomen over respectievelijk het actieplan en identiteitsbeheer, waarin de lidstaten wordt verzocht maatregelen te treffen om de integriteit van nationale identiteitssystemen te versterken.

In het verslag wordt de structuur van het actieplan gevolgd om zo de vorderingen aanschouwelijk te maken die zijn gemaakt op elk van de belangrijke gebieden die binnen de identiteitsinfrastructuur worden onderscheiden: registratie van identiteit, afgifte van documenten, vervaardiging van documenten en documentenbeheer.

II. REGISTRATIE VAN IDENTITEIT

Registratie of bewijs van identiteit heeft betrekking op processen aan de hand waarvan de identiteit kan worden gekoppeld aan, en opgespoord of gecontroleerd met behulp van, onderliggende documenten (bv. geboortebewijzen) om zekerheid te verkrijgen dat de identiteit van de betrokkene rechtsgeldig en authentiek is en niet toebehoort aan iemand die overleden is.

Registratieprocessen vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. In zijn conclusies van 27 maart 2017 onderstreept de Raad het belang dat onderliggende documenten beter beveiligd moeten worden om vervalsing in geval van gebruik als identiteitsbewijs te voorkomen. In de conclusies van de Raad van 18 december 2017 wordt het belang benadrukt

¹ COM(2016) 790 final.

² Mededeling van de Commissie: Uitvoering van de Europese veiligheidsagenda ter bestrijding van terrorisme en ter voorbereiding van een echte en doeltreffende veiligheidsunie (COM(2016) 230 final, 20.4.2016).

³ Conclusies van de Raad over het actieplan van de Commissie voor een krachtige Europese reactie op reisdocumentfraude: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud/>

⁴ Conclusies van de Raad over identiteitsbeheer: document 15862/17 van 18 december 2017.

dat belangrijke derde landen hulp krijgen bij de invoering van biometrische kenmerken in hun bevolkingsregisters.

De Commissie heeft bijgedragen tot het voeren van discussies over identiteitsbeheer en de situatie in de lidstaten beoordeeld. In dat kader heeft zij tijdens het voorzitterschap van Malta een **vragenlijst** gepresenteerd⁵ over kwesties met betrekking tot identiteitsregistratie en de organisatie van een themabijeenkomst over hetzelfde onderwerp ondersteund. De vragenlijst bevatte met name vragen over onderliggende documenten, afname van biometrische kenmerken voor het bevolkingsregister, procedures voor naamswijziging en andere kwesties in verband met identiteit. Uit de **beoordeling**, die gedurende het voorzitterschap van Estland⁶ plaatsvond, bleek dat de lidstaten op dit gebied uiteenlopende praktijken hanteren. Het is belangrijk dat de lidstaten doorgaan met de uitwisseling van nationale praktijken en dat ze blijven nagaan hoe procedures in andere lidstaten⁷ als voorbeeld kunnen dienen voor de verbetering van nationale processen, met name procedures om onderliggende documenten veiliger te maken en de identiteit van burgers te registreren (bv. onlineregistratie; registratie van de identiteit bij volwassenheid en afname van biometrische kenmerken voor bevolkingsregisters).

Voorts kwamen op de themabijeenkomst van de Groep valse documenten op 16 november 2017 verschillende standpunten naar voren over vraagstukken in verband met identiteitsregistratie die leunden op uiteenlopende benaderingen, van de mondiale ICAO-benadering⁸ inzake bewijs van identiteit tot de regionale OVSE-benadering⁹, zoals uiteengezet in het in september 2017 uitgebrachte *Compendium van goede praktijken bij identiteitsbeheer*. Daarbij is ook aandacht besteed aan informatie van de lidstaten over hun nationale praktijken en de conclusies van de projecten ORIGINS¹⁰ en ARIES¹¹.

In het kader van het OVSE-compendium wordt bewijsmateriaal verzameld en beoordeeld van verschillende werkwijzen op het gebied van identiteitsregistratie in de OVSE-landen (waaronder alle EU-lidstaten). Het compendium dient als leidraad voor de inspanningen op het vlak van capaciteitsopbouw. Al met al zijn de beoordelingen van de EU en de OVSE voor de lidstaten van groot belang bij de vergelijking van hun eigen systemen. Ze worden gebruikt om mogelijke tekortkomingen vast te stellen en na te gaan hoe de verschillende praktijken kunnen fungeren als voorbeelden voor verbetering.

Op 18 december 2017 heeft **de Raad** bij wijze van follow-up **conclusies over identiteitsbeheer aangenomen**, waarin voortgaande samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten voorop staan. Doel is praktijken op elkaar af te stemmen en de integriteit van nationale ID-systemen verder te verbeteren. Verder wordt benadrukt dat het

⁵ Raadsdocument 12004/17 van 30.1.2017.

⁶ Raadsdocument 12004/1/17 van 27.11.2017.

⁷ In de verklaring van Rotterdam naar aanleiding van de conferentie „Cross Border by Default”, die door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens was georganiseerd en op 11 en 12 april 2016 plaatsvond, werd onderstreept hoe belangrijk het is dat werkwijzen op het gebied van bevolkingsregisters worden uitgewisseld.

⁸ Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

⁹ Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa.

¹⁰ ORIGINS: „Recommendations for Reliable Breeder Documents Restoring e-Passport Confidence and Leveraging Extended Border Security” (Aanbevelingen voor betrouwbare onderliggende documenten om het vertrouwen in e-paspoorten te herstellen en tegelijkertijd de grensbeveiliging te verbeteren).

¹¹ ARIES: „Reliable European identity ecosystem” (Betrouwbare Europese ecosystemen voor identiteit).

noodzakelijk is om robuuste en degelijke identiteitsinfrastructuren tot stand te brengen waarmee veiligheidsrisico's op doelmatige wijze kunnen worden beperkt.

Wat betreft de **internationale dimensie** van het actieplan inzake de invoering van biometrische kenmerken in de bevolkingsregisters van belangrijke derde landen, is de Commissie in dialoog getreden met Mali en Senegal. In beide landen worden met betrekking tot bevolkingsregisters al sinds begin 2017 EU-trustfondsprojecten uitgevoerd. Tunesië, Niger en Sudan zijn belangrijke partnerlanden waar acties gaande zijn op basis van samenwerking en technische ondersteuning. Landen die interesse tonen in mogelijke bevolkingsregisterprojecten kunnen, afhankelijk van de beschikbare financiering en de gestelde prioriteiten ten aanzien van nieuwe begunstigde landen, ook voor technische ondersteuning in aanmerking komen.

Het **handboek van Europol over onderliggende documenten** bevat een lijst van onderliggende documenten van de lidstaten en een korte beschrijving van de afgifteprocedures. Ook is er een lijst van nationale contactpunten opgenomen. Dit handboek zou autoriteiten die deze documenten afgeven, in staat moeten stellen valse onderliggende documenten beter te detecteren. Aan het handboek moet nog de laatste hand worden gelegd, maar een voorlopige versie kan online worden geraadpleegd via het FADO-systeem¹² en het Europol-platform voor deskundigen, dat gericht is op specialisten in rechtshandhaving. Met beide platformen wordt een breed publiek bereikt, waaronder wetshandhavingsinstanties en instanties van afgifte, consulaire personeel, paspoortuitgevende autoriteiten en immigratiediensten.

Verordening (EU) nr. 2016/1191 van 6 juli 2016 ter bevordering van het vrije verkeer van burgers door het vereenvoudigen van de vereisten voor het overleggen van bepaalde openbare documenten in de Europese Unie, treedt op 16 februari 2019 in werking. Krachtens deze verordening hoeven openbare documenten, zoals geboortebewijzen, die in een lidstaat zijn afgegeven en aan de autoriteiten van een andere lidstaat worden aangeboden, niet voorzien te zijn van een apostillestempel. Met deze verordening kan de strijd tegen frauduleuze openbare documenten worden opgevoerd. Bij twijfel over de authenticiteit van het aangeboden openbare document kunnen de autoriteiten in de ontvangende lidstaat namelijk de instantie van afgifte raadplegen via het informatiesysteem voor de interne markt.

Op het gebied van **onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten** inzake onderliggende documenten en documentverificatie, met inbegrip van mobiele technologieën, heeft de Commissie drie hoofdprojecten gefinancierd in het kader van het programma Horizon 2020 voor veilige samenlevingen: ORIGINS, dat medio 2017 werd afgerond, FIDELITY¹³, dat in 2015 werd voltooid, en ARIES, dat in 2016 werd gestart. In deze onderzoeksprojecten komen aspecten aan de orde die verband houden met de bestrijding van identiteitsfraude,

¹² FADO is de overkoepelende naam voor een drietal informatie- en technologiesystemen: Expert FADO, iFADO (Intranet FADO) en PRADO (openbaar onlineregister van authentieke reis- en identiteitsdocumenten). Het is een Europees beeldopslagsysteem dat is opgezet om de lidstaten bij te staan bij het beheren en herkennen van authentieke en valse documenten. Het subsysteem iFADO is gericht op wetshandhavingsinstanties en autoriteiten die documenten uitgeven. Het via internet toegankelijke subsysteem PRADO is gericht op een publiek van niet-documentdeskundigen.

¹³ FIDELITY: Fast and Trustworthy Identity Delivery and Check with ePassports Leveraging Traveller Privacy (Snel en betrouwbaar aantonen en controleren van identiteit met e-paspoorten terwijl de privacy van reizigers wordt geëerbiedigd).

bescherming van bestaande identiteiten, „morphing” van afbeeldingen¹⁴ en „spoofing” van vingerafdrukken. De vervolgactiviteiten bestaan onder meer uit voortzetting van het ORIGINS-project via WG19¹⁵ van het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) inzake standaardisering van onderliggende documenten; een consortium voor een onderzoeksprogramma op het gebied van morphing van afbeeldingen; het SIRIUS-project¹⁶, dat is gericht op het vastleggen van gestandaardiseerde referentiegegevens uit documenten, en Enlets Mobile¹⁷, waarin onderzoek naar nieuwe ontwikkelingen wordt gedaan en goede praktijken over mobiele oplossingen worden uitgewisseld voor rechtshandavingsambtenaren in het veld.

III. AFGIFTE VAN DOCUMENTEN

Dit onderdeel heeft betrekking op procedures en protocollen voor de afgifte van documenten aan rechtmatige houders en voor controles ter voorkoming van diefstal, manipulatie en verlies van documenten gedurende het afgifteproces.

De afgifte van documenten valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Er wordt gewerkt aan de opstelling van een **gids van beste praktijken voor de correcte registratie van biometrische kenmerken**, waarbij aandacht wordt besteed aan gezichtsopnames en vingerafdrukken en het belang wordt onderstreept van het ter plaatse registreren van gezichtsfoto's (live enrolment) om doeltreffend op te kunnen treden tegen identiteitsfraude door morphing van afbeeldingen. Ook wordt ingegaan op de kwaliteit van biometrische gegevens en op praktische problemen en lessen die uit het verleden zijn getrokken¹⁸. De werkzaamheden worden ondersteund door het CEN, dat in samenwerking met deskundigen uit de lidstaten in het comité van artikel 6 een technische norm zal vaststellen voor de registratie van biometrische kenmerken¹⁹. eu-LISA²⁰ is begonnen met de ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren voor de gegevenskwaliteit en minimumkwaliteitsnormen voor de juiste registratie van biometrische gegevens die in databanken in de EU zijn opgeslagen.

¹⁴ Morphing is een beeldbewerkingstechniek die wordt toegepast om een kunstmatig biometrisch monster (omgevormde afbeelding) te produceren dat gelijkenis vertoont met de biometrische informatie van twee of meer individuen.

¹⁵ Werkgroep 19 van het Europees Comité voor Normalisatie/Comité Européen de Normalisation – machineleesbare reisdocumenten (CEN TC224/WG19).

¹⁶ SIRIUS: Secure ID documents Reference and Inspection support User assistance System (Beveiligd referentie- en hulpsysteem voor gebruikers op het gebied van identiteitsdocumenten en ter ondersteuning van controles).

¹⁷ Enlets Mobile is een subgroep van het Europees netwerk van technologische diensten voor wetshandhaving (Enlets), die verslag uitbrengt aan de Groep wetshandhaving in de Raad.

¹⁸ Technisch rapport van het JRC: *Automatic fingerprint recognition: from children to elderly, Ageing and age effects* (Automatische herkenning van vingerafdrukken van kinderen tot ouderen, verouderings- en leeftijdseffecten), EUR 29265 EN, 2018, ISBN 978-92-79-87179-5, document 10.2760/809183.

¹⁹ Het comité dat is ingesteld bij artikel 6 van Verordening (EG) nr.1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel.

²⁰ Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht („eu-LISA”).

Het Bulgaarse voorzitterschap heeft een vragenlijst samengesteld²¹ met betrekking tot de **beste praktijken voor procedures inzake de afgifte van documenten en de uitvoering van de conclusies die de Raad in 2005²² heeft aangenomen over minimumnormen voor de beveiliging van afgifteprocessen**. Gebleken is dat alle lidstaten in grote lijnen aan deze normen voldoen.

In het kader van de subgroep Visa en verblijfstitels van het artikel 6-comité zijn technische besprekingen gehouden waarin is afgesproken **unieke nummers toe te wijzen aan alle documentproducten** voordat ze de productieruimten verlaten. Deze procedure maakt het mogelijk traceerbare descriptoren van verloren/gestolen documentonderdelen in te voeren in systemen, en zal het aantal blanco documenten dat wordt gestolen in het algemeen beperken.

IV. VERVAARDIGING VAN DOCUMENTEN

Dit onderdeel heeft betrekking op het ontwerp en de vervaardiging van veilige standaarddocumenten die wereldwijd interoperabel zijn. De internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO beheert de normen voor wereldwijd interoperabele reisdocumenten en formuleert de specificaties voor (elektronisch) machineleesbare reisdocumenten (MRTD's en eMRTD's)

De Commissie is verantwoordelijk voor het formuleren van de beveiligingsnormen en de biometrische gegevens voor reisdocumenten die worden afgegeven aan EU-burgers en onderdanen van derde landen die op het grondgebied van lidstaten verblijven. In 2017 werd een belangrijk resultaat geboekt toen **de voorstellen van de Commissie werden goedgekeurd met betrekking tot een beter beveiligd uniform model voor visa²³ en verblijfstitels voor onderdanen van derde landen²⁴**. De Commissie heeft goedkeuring gehecht aan het uitvoeringsbesluit inzake technische specificaties voor het uniforme model voor visa²⁵. De goedkeuring van het uitvoeringsbesluit voor verblijfstitels is gepland voor eind 2018.

Eveneens van essentieel belang was de hervatting van de technische ondersteuning van het JRC om te controleren of **de lidstaten de bij EU-wetgeving verplichte fysieke en elektronische voorzieningen voor paspoorten, verblijfstitels en het uniforme visummodel correct toepassen**. De testen worden in het eerste kwartaal van 2019 afgerond maar het tussentijds verslag dat in april is uitgebracht, laat zien dat er goede vorderingen zijn gemaakt. Na voltooiing van de testfase zal de Commissie zich beraden op nadere stappen bij gevallen waarin niet aan de gestelde normen is voldaan. Voorts heeft de Commissie een testsessie

²¹ Raadsdocument 9231/18 van 31.5.2018.

²² Conclusies van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten over gemeenschappelijke minimumnormen voor de beveiliging van nationale identiteitskaarten (1-2.12.2005).

²³ Verordening (EU) 2017/1370 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad betreffende de invoering van een uniform visummodel.

²⁴ Verordening (EU) 2017/1954 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.

²⁵ Uitvoeringsbesluit C(2018) 674 van de Commissie van 12 februari 2018 inzake aanvullende technische specificaties voor het uniforme visummodel en tot intrekking van Besluit C(2010) 319 van de Commissie van 27 januari 2010.

georganiseerd die plaatsvond in september 2017 in het JRC, waar elektronische paspoorten en verblijfstitels werden getest op interoperabiliteit. Tijdens de succesvolle sessie werd beoordeeld of de reisdocumenten in de lidstaten en een aantal andere ICAO-lidstaten voldeden aan de wereldwijde interoperabiliteitsnormen.

Op 17 april 2018 heeft de Commissie goedkeuring gehecht aan een wetgevingsinitiatief tot **versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun niet-EU-familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen**²⁶. Met dit voorstel wordt beoogd het voor de burgers gemakkelijker te maken hun recht van vrij verkeer uit te oefenen en de algemene veiligheid van deze documenten te verbeteren. Zo heeft de Commissie voorstellen gedaan voor minimumbeveiligingsnormen voor identiteitskaarten, de minimaal te vermelden gegevens op verblijfsdocumenten die aan mobiele EU-burgers worden verstrekt en volledige harmonisatie van verblijfskaarten die worden afgegeven aan niet-EU-familieleden. Er wordt gestreefd naar een snelle uitfasering van kaarten die niet aan de voorgestelde normen voldoen om op het gebied van de algemene documentbeveiliging snelle vooruitgang te boeken. Het voorstel wordt momenteel door de medewetgevers besproken en de bedoeling is dat het nog tijdens de huidige wetgevingscyclus wordt goedgekeurd.

In haar verslag over het burgerschap van de EU 2017 heeft de Commissie toegezegd onderzoek te doen naar de mogelijkheden om **de regels inzake nood-reisdocumenten (NRD's)**, waaronder de echtheidskenmerken van het uniform EU-document, te **moderniseren**²⁷. Op 31 mei 2018 heeft de Commissie goedkeuring gehecht aan een wetgevingsvoorstel tot invoering van nieuwe voorschriften voor een EU-NRD met verbeterde echtheidskenmerken²⁸. Het voorstel is momenteel in behandeling bij de Raad en het Parlement.

De Commissie heeft zich gebogen over de kwestie aangaande de **niet-opneming van vergunningen voor klein grensverkeer in het ETIAS-systeem**²⁹ en een **beoordeling gemaakt van het veiligheidsrisico**. Geconcludeerd werd dat er geen reden was tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1931/2006, omdat hierin al wordt bepaald dat de echtheidskenmerken van deze vergunningen automatisch worden afgestemd op eventuele verbeteringen in verblijfstitels voor onderdanen van derde landen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1030/2002. In dit verband moet worden opgemerkt dat de echtheidskenmerken van verblijfstitels voor onderdanen van derde landen onlangs zijn verbeterd overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1954.

V. DOCUMENTENBEHEER

Dit onderdeel heeft betrekking op processen die gericht zijn op het efficiënt en veilig uitlezen en verifiëren van reisdocumenten. Hieronder vallen ook processen waarmee documenten en de houders ervan in de loop van de controlehandelingen tijdig, veilig en betrouwbaar aan

²⁶ COM(2018) 212 final.

²⁷ Besluit 96/409/GBVB van de Vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 25 juni 1996 betreffende de opstelling van een nood-reisdocument.

²⁸ COM(2018) 358 final: Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB.

²⁹ Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie.

beschikbare en relevante gegevens kunnen worden gekoppeld. Hierin zijn ook mechanismen opgenomen voor opleiding en gegevensbeoordeling op basis waarvan systemen (uitleesapparatuur voor documenten, gegevensbanken, uitrustingen enz.) op de juiste wijze worden gebruikt, en die fungeren als hulpmiddel bij het nemen van geïnformeerde beslissingen.

Het voorstel van de Commissie inzake de **nieuwe rechtsgrond voor het Schengeninformatiesysteem** is te beschouwen als een aanzienlijke stap voorwaarts op dit terrein. Dit voorstel, dat op 21 december 2016 is goedgekeurd, voorziet in een verbetering van functies die de lidstaten onder andere in staat stelt vervalste reisdocumenten in te voeren in het systeem. In het voorstel wordt tevens geopperd de functionaliteit voor het afnemen van vingerafdrukken verplicht te stellen indien de identiteit van de betrokkenen niet op andere wijze kan worden vastgesteld. Over het voorstel is politieke overeenstemming bereikt en de verwachting is dat het aan het einde van 2018 wordt goedgekeurd. Op 5 maart 2018 hebben eu-LISA en de lidstaten **het vingerafdrukidentificatiesysteem (AFIS)** ingevoerd, dat voorziet in een zoekfunctie voor vingerafdrukken in het Schengeninformatiesysteem (SIS). Met SIS AFIS is voor de Europese veiligheid een belangrijke mijlpaal bereikt. Hiermee is Europabreed de eerste gecentraliseerde gegevensbank van vingerafdrukken voor strafrechtelijk onderzoek tot stand gekomen, die het mogelijk maakt criminelen die meerdere of valse identiteiten gebruiken op het spoor te komen. Inmiddels hebben zeven lidstaten de directe zoekfunctie voor vingerafdrukken geïmplementeerd in het SIS. Naar verwachting zal dit aantal eind 2018 zijn opgelopen tot bijna twintig. Voorts heeft eu-LISA een haalbaarheidsstudie ingediend die voorziet in de verrichting van kruiscontroles van biometrische gegevens binnen al zijn IT-systemen. Hiermee zal rekening worden gehouden bij de verdere ontwikkeling van de systemen in de toekomst.

In het SISVIS-comité zijn besprekingen gehouden over hoe de **inbeslagneming van gestolen, verloren, ontvreemde of ongeldig gemaakte documenten** kan worden uitgevoerd. De Commissie heeft de catalogus van aanbevelingen en beste praktijken voor de toepassing van het Schengeninformatiesysteem bijgewerkt. In verband met de inbeslagneming van documenten heeft zij als leidraad een aantal indicatieve criteria aangereikt die zouden moeten zorgen voor een meer geharmoniseerde aanpak op Unieniveau.

Ten behoeve van derde landen die niet in staat zijn **Interpol-databanken systematisch te vullen met gegevens over gestolen en verloren reisdocumenten** die door hen zijn afgegeven, financiert de Commissie projecten³⁰ waarin landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika worden ondersteund bij de inzet van Interpol-instrumenten (voor onder andere dit soort reisdocumenten). Door deze ondersteuning zullen deze landen op den duur beter in staat zijn de betreffende gegevens zelf in te voeren.

Sinds 7 april 2017 worden **met behulp van databanken systematische controles uitgevoerd** bij alle reizigers die de buitengrenzen overschrijden. Deze databanken, waaronder die van het SIS en van Interpol voor gesloten en verloren reisdocumenten (Stolen and Lost Travel Documents – SLTD), moeten verplicht worden geraadpleegd. Samen met het werk van de Commissie ter versterking van de gegevensinvoer in de SLTD-databank, de SIS en andere gegevensbanken voor documenten, zorgen ze voor meer veiligheid van documenten.

³⁰ Project SHARAKA.

In de bovengenoemde conclusies van de Raad van 27 maart 2017 wordt tevens herinnerd aan de noodzaak de uitvoering te bespoedigen van de **uitwisseling van certificaten voor het controleren van vingerafdrukken** via de centrale contactpunten (SPOC – Single Point of Contact) en de authenticiteit van de gegevens op de chip door gebruik te maken van een modellijst.

Wat betreft de **lijst van de benodigde certificaten voor elektronische authenticatie van reisdocumenten**, heeft de Commissie op 20 december 2016 de eerste **modellijst** voor de Schengentest gepubliceerd. Daarnaast heeft zij in het eerste halfjaar van 2017 samen met Noorwegen en Portugal een proeftest uitgevoerd op het gebied van grenscontrole. Ook wordt er gewerkt aan contacten met derde landen voor de ontvangst van hun paspoortcertificaten. De Commissie heeft een begin gemaakt met de opstelling en bijwerking van een officiële modellijst, ondertekend met de sleutel van de Country Signing Certificate Authority (CSCA) voor de EU Laissez-Passer, waarvoor toestemming is verleend. De Commissie beziet de noodzaak van een rechtsinstrument voor een „modellijstbeleid”, op basis waarvan kan worden bepaald wanneer de lijst kan worden aangevuld met een certificaat van een derde land.

Inzake het gebruik van biometrische toepassingen voor documentbeveiliging en de uitwisseling van certificaten maken de SPOC's van de lidstaten het mogelijk dat de vereiste certificaten voor de uitlezing van vingerafdrukken in reisdocumenten automatisch en veilig tussen landen worden uitgewisseld. De Commissie ziet maandelijks toe op de overgang van testfase naar volledig operationele SPOC's in de lidstaten. Momenteel zijn tien lidstaten en met Schengen geassocieerde landen volledig in staat certificaten uit te wisselen en met betrekking tot documenten van burgers vingerafdrukken te controleren op operationele systemen. Er zijn 21 landen die zich nog in de testfase bevinden. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan, ervoor te zorgen dat het ter plaatse uitwisselen van certificaten binnen de kortst mogelijke tijd mogelijk wordt gemaakt.

Wat betreft de maatregel **om een betere toegang tot relevante informatiesystemen te waarborgen**, wordt de lidstaten in overweging 6 van Verordening (EU) 2017/458 tot wijziging van de Schengengrenscodes verzocht, ervoor te zorgen dat grenswachters aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen toegang hebben tot de relevante nationale en EU-databanken. Verder bepaalt artikel 40, lid 8, van de verordening tot instelling van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) dat de ontvangende lidstaat leden van het Frontex-team toestaat Europese gegevensbanken te raadplegen die voor de verwezenlijking van de operationele doelstellingen inzake grenscontroles, grensbewaking en terugkeer noodzakelijk zijn. Er zijn wetgevingsvoorstellen in behandeling tot wijziging van het visuminformatiesysteem³¹ en de SIS-voorschriften voor grenscontrole en politie-samenwerking. Daarbij wordt ook gesproken over de mogelijkheid om Frontex toegang te verlenen. Vanuit operationeel perspectief heeft de Commissie in het jaarlijks werkprogramma betreffende het instrument voor financiële steun voor politie-samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing (ISF Police) het volgende opgenomen: rechtstreekse gunning aan Interpol inzake de inzet van zijn technologie voor een aantal lidstaten opdat zij hun gebruik van de SLTD-databank en andere

³¹ COM(2018) 302 final: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 767/2008, Verordening (EG) nr. 810/2009, Verordening (EU) 2017/2226, Verordening (EU) 2016/399, Verordening XX/2018 [de interoperabiliteitsverordening] en Beschikking 2004/512/EG, en tot intrekking van Besluit 2008/633/JBZ van de Raad.

gegevensbanken van Interpol kunnen opvoeren, en een oproep tot het indienen van voorstellen die zich beperkt tot de lidstaten, met het oog op een intensiever gebruik van de SLTD-databank en andere gegevensbanken van Interpol bij de doorlaatposten aan de buitengrenzen van de EU.

Er wordt gewerkt aan de opstelling van een technisch rapport inzake normen voor controlesystemen. Ter ondersteuning van deze activiteit is Frontex bezig met de ontwikkeling van een methodiek waarbij de systemen voor de controle van documenten worden getest en beoordeeld op hun prestaties. In april 2018 is met het werk een aanvang gemaakt. De systemen worden in het derde kwartaal onderworpen aan een operationele test aan de hand van voorbeelden die zich bij grenscontrole in de praktijk voordoen. Het eindrapport wordt eind 2018 uitgebracht. De resultaten van de prestatiebeoordeling worden opgenomen in het technisch rapport over controlesystemen van de technische subgroep van het artikel 6-comité. Vooruitgang hangt in hoge mate af van de resultaten van bovengenoemde prestatiebeoordeling door Frontex en van de inzet van de lidstaten.

Een belangrijk resultaat is de intensievere operationele ondersteuning die werd verleend door het **expertisecentrum van Frontex voor de bestrijding van documentfraude**, dat in februari 2018 werd opgericht. Het centrum zet Frontex-medewerkers in voor acties ter plekke aan de buitengrenzen, draagt bij aan **informatie-uitwisseling over documentfraude** en werkt aan plannen voor het opzetten van een **bureau vervalsingen** dat ten behoeve van documentcontrole permanent technische en operationele steun verleent. Het centrum geeft tevens leiding aan de **groep van deskundigen inzake documentcontrole**, die zich richt op de coördinatie van algemene steun aan de lidstaten bij de opsporing van documentfraude en nauw samenwerkt met de **horizontale groep van deskundigen inzake documentfraude**, die in het kader van de EU-beleidscyclus 2018-2021³² is ingesteld om netwerken te ontwarpen van criminele organisaties die handelen in valse en vervalste documenten. In het centrum wordt de laatste hand gelegd aan een nieuw voorstel voor een gestandaardiseerde vorm van waarschuwingen³³ dat naar verwachting eind 2018 wordt uitgebracht.

Wat betreft de **verbetering van de gegevensverzameling over fraude met documenten**, beheert Frontex bovendien het EDF-RAN, een EU-netwerk inzake documentfraude en risicoanalyse. Daarnaast verzamelt Frontex informatie over zowel identiteits- als documentfraude die aan de buitengrenzen van de EU en bij het verkeer binnen de EU/Schengenruimte wordt gedetecteerd. Frontex houdt zich ook bezig met de ontwikkeling en bijwerking van publicaties over specifieke documenten en aan fraude gerelateerde vraagstukken. Kijkend naar de toekomst zal Frontex de kwaliteit van de gegevens vergroten en het toepassingsbereik voor gegevensverzameling in het kader van het EDF-RAN uitbreiden naar, bijvoorbeeld, frauduleuze documenten die bij aanvragen van visa worden aangeboden, en toegangsmogelijkheden.

³² EU-beleidscyclus voor georganiseerde en ernstige internationale criminaliteit/European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats – **EMPACT** (Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging) 2018-2021.

³³ Een eerdere verwijzing is document 5606/11 van 27.1.2011: „Proposal for the setting up of a standardised format for national alerts on false identity and travel documents for national use and for distribution to third countries” (Voorstel voor de instelling van een gestandaardiseerde vorm van nationale waarschuwingen omtrent valse identiteits- en reisdocumenten voor nationaal gebruik en ter verstrekking aan derde landen).

In het kader van **nieuwe vormen van documentfraude** heeft het agentschap in zijn opleidingscursus voor opleiders in 2017 over „kwetsbaarheidsbeoordeling en testen met betrekking tot automatische grenscontrolesystemen” aandacht besteed aan **morphing van afbeeldingen**. Dit thema is ook behandeld in het handboek van 2017 over risicoprofielen van bedriegers. Het agentschap blijft werken aan verbetering van zijn opleidings- en bewustmakingsinstrumenten.

Met het oog op de **bevordering van opleidingsactiviteiten op nieuwe gebieden van documentfraude heeft het agentschap** in samenwerking met het in Eindhoven gevestigde opleidingsinstituut ID-centre een proefcursus over identiteitsexpertise opgezet, waarin wordt verwezen naar identiteitsbeheer, chiptechnologie, biometrische gegevens en opsporingsmethoden voor digitale fraude. Een tweede editie staat gepland voor 2018. Verder houdt Frontex zich bezig met de ontwikkeling van een specifieke module over onderliggende documenten en met het bijwerken van de programma's binnen zijn opleidingsportefeuille, die variëren van specialistische cursussen tot bewustmakingsinitiatieven in de vorm van roadshows, bijstand aan derde landen, webinars en trainingsbijeenkomsten voor consulaire personeel. De Commissie heeft op dit gebied in samenwerking met Frontex een reeks van zes workshops georganiseerd op belangrijke locaties in het buitenland³⁴. Doel van de workshops was consulaire personeel in de EU te helpen bij het detecteren van valse documenten die bij aanvragen voor visa worden aangeboden. **CEPOL**³⁵ verzorgt opleidingen, webinars en uitwisselingsprogramma's voor ambtenaren op het gebied van documentfraude.

Wat de internationale belanghebbenden betreft, vindt er overleg plaats tussen het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid, Nederland en de Commissie over de mogelijke inzet van het nieuwe mobiliteitspartnerschapsinstrument ter bestrijding van criminaliteit waarover te weinig wordt gerapporteerd, zoals smokkel door de lucht, en mogelijk ter ondersteuning van gerichte training inzake documentfraude bij locaties met een hoog risico op luchthavens.

Inzake de **beoordeling op haalbaarheid van een voorstel tot wijziging of herziening van de richtlijn inzake de aansprakelijkheid van vervoerders**³⁶ met het oog op de opname van opleidingseisen, bestaan er geen voornemens om deze richtlijn in de nabije toekomst te wijzigen. Verder overleg is nodig om vast te stellen of de opleiding voor vervoerders niet op andere wijze kan worden bevorderd.

Voor een **beter gebruik van het Europees beeldopslagsysteem FADO** en als follow-up van de conclusies van de Raad van 27 maart 2017, heeft de Commissie voorgesteld dat Frontex het FADO-systeem overneemt en bedient³⁷.

Aangezien het FADO/PRADO-platform toegankelijk is voor een publiek van niet-documentdeskundigen, zou bij discussies over de toekomst van FADO ook gesproken moeten worden over maatregelen voor een **betere beschikbaarheid van gegevens over nieuwe en valse documenten voor het „publiek van niet-documentdeskundigen”**. De toegang van het

³⁴ Moskou (nov. 2017), New Delhi (jan. 2018), Nairobi (feb. 2018), Islamabad (maart 2018), Beijing (mei 2018), Abu Dhabi (juni 2018).

³⁵ Het agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving.

³⁶ Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985.

³⁷ COM(2018) 631 final van 12.9.2018.

publiek van niet-documentdeskundigen tot dergelijke gegevens is ook aan de orde gekomen in het kader van O&O-projecten, met name degene op het gebied van mobiele technologie.

VI. CONCLUSIES

Het actieplan heeft meer zichtbaarheid verleend aan **de beveiliging van reisdocumenten en de onderliggende infrastructuur voor identiteitsbeheer**. De lidstaten ondersteunen de holistische aanpak. Vorderingen kunnen bestaan uit de uitwisseling van informatie over nationale werkwijzen op het gebied van identiteit en registratieprocessen voor biometrische gegevens, verbetering van echtheidskenmerken van de uniforme modellen voor visa en verblijfstitels en voortzetting van besprekingen over verbeteringen in de beveiliging van identiteitskaarten. Een veiliger beheer van reisdocumenten en betere controles zullen bijdragen tot een betere grensbescherming, een beter migratiebeheer en vorderingen in de richting van een echte en doeltreffende veiligheidsunie.

De beveiligingsnormen voor reisdocumenten en biometrische gegevens alsmede de vereisten voor grenscontrole worden op EU-niveau vastgesteld, hoewel de lidstaten volledig verantwoordelijk blijven voor de onderliggende documenten en de vervaardiging en afgifte van de documenten. **Een logische stap zou zijn om de aandacht te verleggen van de eigenlijke documenten naar voorafgaande en navolgende processen.**

Er zijn in totaal 32 maatregelen voorgesteld in het actieplan. Ongeveer de helft daarvan is uitgevoerd. De resterende maatregelen, die grotendeels onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, zullen hetzij op lange termijn, hetzij in de komende maanden worden uitgevoerd. De uitwisseling van gegevens en beste praktijken zou voortgezet moeten worden om de lidstaten te helpen bij de vaststelling van lacunes, en dient tevens als prikkel om wijzigingen aan te brengen in de identiteitsinfrastructuren op nationaal niveau.

Al met al is gebleken dat het actieplan een succesvolle uitwerking heeft gehad, maar ook dat de lidstaten de noodzakelijke stappen moeten blijven zetten voor een **snelle uitvoering van de resterende maatregelen van het actieplan, en dat zij zich proactief dienen in te zetten voor samenwerking en verbetering van de EU-brede informatie-uitwisseling**. Uiteindelijk dienen de lidstaten voortdurend hun eigen processen te beoordelen en door te lichten met als doel de efficiency en veiligheid in de gehele identiteitsketen te vergroten.

De Commissie verzoekt de lidstaten met name de maatregelen als bedoeld in de conclusies van de Raad van 27 maart en 18 december 2017 snel uit te voeren, met name waar het gaat om verbetering van de mechanismen voor informatie-uitwisseling en administratieve samenwerking teneinde de integriteit van nationale identiteitsgerelateerde processen te versterken. Ook verzoekt de Commissie de beveiliging te verbeteren van onderliggende documenten en de beste praktijken in de EU op één lijn te brengen, met volledige inachtneming van de normen op het gebied van de grondrechten, in het bijzonder met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. De Commissie zal blijven toezien op de vorderingen en blijft zich inzetten voor vruchtbare besprekingen en samenwerking op dit gebied.