



Brussel, 8.12.2016
COM(2016) 790 final

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

Actieplan voor een krachtige Europese reactie op reisdocumentfraude

I. INLEIDING

Het steeds grotere probleem van fraude met reisdocumenten is in de belangstelling komen te staan in het kader van de recente terroristische aanslagen in Europa en de huidige migratiestromen. Documentfraude is een factor geworden die terrorisme en georganiseerde misdaad faciliteert en speelt ook een rol bij mensenhandel¹ en migrantensmokkel. Het is cruciaal dat wij reisdocumenten, met inbegrip van de onderliggende infrastructuur voor identiteitsbeheer, beter beveiligen.

In haar mededeling over *Verhoogde veiligheid in een mobiele wereld: verbeterde informatie-uitwisseling in de strijd tegen terrorisme en sterkere buitengrenzen*², benadrukte de Commissie het vitale belang van beveiligde reis- en identiteitsdocumenten wanneer het noodzakelijk is om de identiteit van een persoon zonder twijfel vast te stellen en kondigde zij aan een actieplan te presenteren om het fenomeen van reisdocumentfraude aan te pakken. Voor een verbeterde aanpak zijn robuuste systemen nodig om misbruik en bedreigingen van de interne veiligheid als gevolg van gebreken in de beveiliging van documenten te voorkomen.

Reisdocumenten nemen meestal de vorm van een paspoort aan, maar ook nationale identiteitskaarten en verblijfstitels van onderdanen van derde landen zijn voorbeelden van reisdocumenten (wanneer zij worden gebruikt binnen de ruimte zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen). EU-burgers kunnen de EU-zone, het Schengengebied en bepaalde niet-EU-landen binnengaan met een nationale identiteitskaart die is afgegeven door een lidstaat. Dit betekent bijvoorbeeld dat buitenlandse terroristen mogelijk tussen de EU en Turkije kunnen reizen met alleen een identiteitskaart.

Er is veel vraag naar EU-reisdocumenten onder fraudeurs. Op ten minste drie kwart van de frauduleuze documenten die worden gedetecteerd aan de buitengrenzen, maar ook in de ruimte zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen, staat dat zij zouden zijn afgegeven in een EU-lidstaat of in een van de met Schengen geassocieerde landen³. Volgens recente rapporten van de Europese grens- en kustwacht zijn minder goed beveiligde nationale identiteitskaarten die worden afgegeven door lidstaten, de valse documenten die het vaakst worden gedetecteerd bij reizen binnen het Schengengebied. "Look-alike-fraude" (waar de houder van het document simpelweg erg lijkt op de daadwerkelijke eigenaar) blijft toenemen en bleef het soort fraude dat het meest werd gemeld in het tweede kwartaal van 2016. Het verkrijgen van authentieke documenten op basis van valse onderliggende documenten (geboorte-, huwelijks- en overlijdensaktes) blijft een van de grootste dreigingen en is erg lastig te detecteren.

Tegen deze achtergrond is het cruciaal dat de EU en in het bijzonder de lidstaten zich meer inspannen om de beveiliging van reisdocumenten die worden afgegeven aan EU-onderdanen en onderdanen van derde landen, te verbeteren. De beveiliging van reisdocumenten is een

¹ Werkdocument van de Commissiediensten SWD(2016) 159 final bij het *Verslag over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel* (2016) van de Commissie.

² COM(2016) 602 final van 14.9.2016.

³ In het tweede kwartaal van 2016 ging het bij 74,33 % van de valse identiteitskaarten, 60,46 % van de valse verblijfstitels en 17,11 % van de valse paspoorten om EU-documenten (risicoanalyserapport van de Europese grens- en kustwacht).

belangrijke factor voor een betere grensbewaking, beter migratiebeheer en het toewerken naar een echte en doeltreffende veiligheidsunie⁴.

De aard van reisdocumentfraude ontwikkelt zich snel. Criminele netwerken die zijn betrokken bij de vervalsing of het namaken van reisdocumenten zijn nu meer gespecialiseerd en ontwikkelen constant nieuwe strategieën voor vervalsing - zoals het manipuleren van apparatuur om vervalsing te detecteren en technieken om biometrische controles te omzeilen - en nieuwe werkwijzen.

De invoering van meer geavanceerde beveiligingskenmerken, productiemethoden en systemen voor het controleren van documenten maakt het moeilijker om identiteits- en reisdocumenten te vervalsen of na te maken. Fraudeurs reageren hier echter op door van "traditionele fraude", die is gericht op het fysieke document - bijvoorbeeld het veranderen van de vervaldatum van een paspoort (vervalsing) of de vervaardiging van een volledig onecht document (namaak) - over te stappen op andere soorten documentfraude, zoals look-alike-fraude. Ze richten zich ook op andere soort documenten, zoals de onderliggende documenten die worden gebruikt voor het aanvragen van echte reisdocumenten.

Volgens het rapport van de Europese grens- en kustwacht van 2016⁵ is het aantal gevallen van fraude door bedrog en het op frauduleuze wijze verkrijgen van echte documenten tussen het eerste kwartaal van 2015 en het eerste kwartaal van 2016 respectievelijk met 4 % en 76 % toegenomen, terwijl het aantal gevallen van fraude met namaakdocumenten daalde (-8 %).

In deze mededeling wordt een actieplan uiteengezet om de beveiliging van reisdocumenten te verbeteren. De beveiligingsnormen voor reisdocumenten en grenscontrolevoorschriften⁶ worden op EU-niveau vastgesteld, maar lidstaten blijven volledig verantwoordelijk voor de onderliggende documenten en de daadwerkelijke vervaardiging en afgifte van reisdocumenten. In het actieplan worden maatregelen uiteengezet die de Commissie zal nemen en aanbeveling aan de lidstaten gedaan over maatregelen die zij in het kader van hun nationale beleid kunnen nemen met betrekking tot alle aspecten van de beveiliging van reisdocumenten.

De Commissie en de lidstaten moeten garanderen dat de grondrechten, in het bijzonder het recht op de bescherming van persoonsgegevens, worden gegarandeerd in alle maatregelen waarnaar in dit actieplan wordt verwezen.

Als hoedster van de verdragen, zal de Commissie toezicht blijven houden op de juiste toepassing van het EU-recht en haar bevoegdheden gebruiken om de juiste toepassing af te dwingen wanneer dit passend en noodzakelijk is.

II. ACTIEPLAN

1. Registratie van identiteit

⁴ Mededeling van de Commissie over de *Uitvoering van de Europese veiligheidsagenda ter bestrijding van terrorisme en ter voorbereiding van een echte en doeltreffende veiligheidsunie* (COM(2016) 230 final van 20.4.2016).

⁵ <http://frontex.europa.eu/publications>.

⁶ Zie voor grenscontrolevoorschriften titel V, hoofdstuk 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Authentieke documenten die worden afgegeven op basis van een valse identiteit zijn bij grensdoorlaatposten of binnen het grondgebied van een lidstaat erg moeilijk te detecteren. De identiteit van personen moet worden vastgesteld en er moet een onderliggend document⁷ worden afgegeven op basis van bevolkingsregisters waarin alle relevante, actuele historische, sociale en geografische gegevens zijn opgenomen. Landen met een biometrisch bevolkingsregister of een biometrische gegevensbank met reisdocumenten kunnen de identiteit van een persoon controleren elke keer dat hij/zij een nieuw reisdocument aanvraagt. Een persoon kan dan dus geen authentiek document aanvragen op basis van een vals onderliggend document.

Een naamsverandering kan legaal zijn, maar er moet speciale aandacht worden besteed aan dit proces en de procedure moet waterdicht zijn. Wanneer volwassenen zich voor het eerst registreren of een paspoort aanvragen (bv. na naturalisatie) en er geen betrouwbare registratiegegevens voorhanden zijn, moet de verantwoordelijke autoriteit persoonlijke interviews houden en zo nodig aanvullend bewijsmateriaal zoeken om aan te tonen dat de betrokkene daadwerkelijk de beweerde identiteit gebruikt, bijvoorbeeld door middel van kieslijsten en socialezekerheidsregisters.

Daarnaast moeten onderliggende documenten een minimaal beveiligingsniveau hebben om vervalsing tegen te gaan. De EU heeft in totaal 16 miljoen EUR bijgedragen aan onderzoeks- en ontwikkelingsinitiatieven⁸ om te zorgen voor beter beveiligde onderliggende documenten. Toekomstige werkprogramma's van Horizon 2020 in het kader van Veilige samenlevingen 2018-2020 zullen O&O op het gebied van documentbeveiliging ondersteunen.

Buiten de EU zijn er projecten in het kader van het nieuwe partnerschapskader van de Europese migratieagenda om gegevensbanken voor biometrische registratie te ontwikkelen in belangrijke derde partnerlanden die het functioneren van bevolkingsregisters en het digitaliseren van vingerafdrukken of biometrische gegevens kunnen garanderen.

Europol heeft de ontwikkeling van een handboek voor de detectie van valse onderliggende documenten gefinancierd. Het bevat voorbeelden en korte beschrijvingen van Europese identiteitsdocumenten en onderliggende documenten, maar wordt onvoldoende gebruikt.

Elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties⁹ kunnen ook helpen bij de detectie van valse documenten en de beveiliging van elektronische documenten verbeteren door bewijs van identiteit te leveren en identiteitsfraude te voorkomen door middel van de wederzijdse online validatie van identiteitsgegevens. Ze zouden ook beveiligde online aanvragen voor de verlenging van reisdocumenten kunnen faciliteren.

⁷ Onderliggende documenten zijn geboorte-, huwelijks- en overlijdensaktes die worden gebruikt ter ondersteuning van een aanvraag voor identiteits-, verblijfs- of reisdocumenten.

⁸ Twee projecten die zijn gefinancierd in het thema "veiligheid" van het KP7 hebben specifiek te maken met documentbeveiliging en identiteitsbeheer: "Fast and trustworthy identity delivery and check with e-passports leveraging traveller privacy" (Snel en betrouwbaar aantonen en controleren van identiteit met e-paspoorten terwijl de privacy van reizigers wordt geëerbiedigd, Fidelity) en "Recommendations for reliable broader 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, Origins). De maatschappelijke uitdaging Veilige samenlevingen van Horizon 2020 financiert het project "Reliable European identity ecosystem" (Betrouwbare Europese ecosystemen voor identiteit, Ariès).

⁹ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 73-114).

In een recentelijk aangenomen verordening voor het vereenvoudigen van de overlegging van openbare documenten in de Unie¹⁰ wordt bepaald dat geboorte- en huwelijksaktes die in een van de lidstaten zijn afgegeven, in een andere lidstaat zonder waarmerk kunnen worden aanvaard als authentiek. De verordening scherpert de strijd tegen fraude aan door administratieve samenwerking te initiëren waarbij lidstaten met elkaar communiceren via het informatiesysteem voor de interne markt (IMI) wanneer er twijfels zijn over de authenticiteit van een openbaar document, bijvoorbeeld om de authenticiteit van onderliggende documenten na te gaan.

Specifieke maatregelen
<p><i>De lidstaten moeten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - onderzoeken hoe het best kan worden voorkomen dat er authentieke documenten worden afgegeven op basis van een valse identiteit, bijvoorbeeld door de procedures voor registratie van identiteit/eerste aanvragen op latere leeftijd of naamswijzigingen te verbeteren; - onderzoeken hoe hun onderliggende documenten fraudebestendiger kunnen worden gemaakt, bv. door beveiligingskenmerken toe te voegen; - ervoor zorgen dat het handboek van Europol over onderliggende documenten wordt verspreid onder alle autoriteiten die documenten afgeven en het constante gebruik ervan bevorderen; alsmede - de verordening inzake de bevordering van het vrije verkeer van burgers door vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten in de Europese Unie onverwijld ten uitvoer leggen en het potentieel ervan benutten om de beveiliging van openbare documenten te verbeteren door gebruik van het informatiesysteem voor de interne markt. <p><i>De Commissie zal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - de huidige situatie in de lidstaten evalueren en het debat over biometrische identificatiemiddelen (gezichtsofname en/of vingerafdrukken) in bevolkingsregisters faciliteren, met volledige inachtneming van het gegevensbeschermingsrecht van de EU en rekening houdend met de nationale context van lidstaten; - vanaf het tweede kwartaal van 2017 het debat op gang brengen over hoe onderliggende documenten beter kunnen worden beveiligd; - samenwerken met belangrijke derde partnerlanden om de invoering van biometrische identificatiemiddelen in hun bevolkingsregisters te bevorderen en ondersteunen; - de O&O-activiteiten op het gebied van onderliggende documenten en de verificatie van documenten intensiveren, met inbegrip van de evaluatie van mobiele

¹⁰ Verordening (EU) 2016/1191 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 inzake de bevordering van het vrije verkeer van burgers door vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PB L 200, 26.7.2016, blz. 1–136).

technologieën in het kader van het programma Veilige samenlevingen 2018-2020 van Horizon 2020; alsmede

- toezicht houden op de tenuitvoerlegging van de verordening inzake de bevordering van het vrije verkeer van burgers door vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten en het potentieel van de verordening voor verdere verbetering van de beveiliging van elektronische openbare documenten beoordelen.

2. Afgifte van documenten

Tijdens de bijeenkomst van de Raad in december 2005 hebben alle EU-lidstaten conclusies¹¹ goedgekeurd inzake minimumnormen voor de beveiliging van de processen voor de afgifte van identiteitskaarten in lidstaten. Hieraan werd in 2006 opvolging gegeven in de vorm van een resolutie¹². De aanbevelingen hebben betrekking op de afgifte van identiteitskaarten die kunnen worden gebruikt als reisdocumenten, maar zijn relevant voor alle reisdocumenten. Sommige aanbevelingen (bijvoorbeeld dat aanvragers worden verzocht hun aanvraag persoonlijk in te dienen en dat toezicht wordt gehouden op het gehele proces van afgifte) zijn echter nog steeds niet volledig ten uitvoer gelegd.

Het is belangrijk dat lidstaten beste praktijken uitwisselen op het gebied van zowel de registratie van biometrische gegevens als de procedures voor het toekennen en afgeven van documenten, zodat meer samenhang tussen nationale praktijken kan worden bewerkstelligd. De Commissie zal dit vergemakkelijken door workshops en ad-hocbijeenkomsten te organiseren.

Wij weten dat gedecentraliseerde afgifteprocessen het voor fraudeurs gemakkelijker maken om blanco documenten te stelen en hergebruiken. Door het centraliseren van en het toezicht houden op/controleren van de processen van afgifte en personalisering (het invullen van blanco documenten) kan het circuleren van (met name blanco) gestolen documenten worden voorkomen.

Specifieke maatregelen

De lidstaten moeten:

- ervoor zorgen dat de resolutie van 2006 inzake minimumnormen voor de beveiliging van het afgifteproces volledig ten uitvoer wordt gelegd;
- informatie over beste praktijken op het gebied van de registratie van biometrische gegevens en de procedures voor het toekennen en afgeven van documenten uitwisselen; alsmede

¹¹ Conclusies van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten inzake gemeenschappelijke minimale beveiligingsnormen voor nationale identiteitskaarten (1-2 december 2005).

¹² Resolutie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen op 4-5 december 2006, inzake minimale beveiligingsnormen voor identiteitskaarten die worden afgegeven door lidstaten en gelden als reisdocumenten.

- het toezicht op de personalisering/afgifte van identiteits- en reisdocumenten versterken om het aantal blanco gestolen items te beperken.

De Commissie zal:

- de uitwisseling van beste praktijken op het gebied van afgifteprocedures en identiteitsbeheer vergemakkelijken door vanaf het eerste kwartaal van 2017 workshops te organiseren.

3. Vervaardiging van documenten

3.1 Veiligheidskenmerken in reisdocumenten

Er is EU-wetgeving aangenomen inzake normen voor beveiligingskenmerken en biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten die door lidstaten worden afgegeven¹³ en inzake universele modellen voor visa¹⁴ en verblijfstitels voor onderdanen van buiten de EU¹⁵. Deze normen worden ook gebruikt voor vergunningen voor klein grensverkeer¹⁶ en vergunningen die worden verstrekt in het kader van het *acquis* inzake legale migratie. De relevante technische specificaties voor documenten worden constant geactualiseerd om fraude te voorkomen en het is dus belangrijk dat de documenten die worden vervaardigd volledig in overeenstemming zijn met de laatste versies van deze technische specificaties.

De Commissie heeft twee voorstellen¹⁷ gepresenteerd om de beveiligingskenmerken te verbeteren en een nieuw ontwerp vast te stellen voor de visa en verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. De spoedige goedkeuring van deze voorstellen zou eraan bijdragen dat het gebruik van valse documenten om de ruimte zonder binnengrenscontroles binnen te komen, kan worden teruggedrongen.

Momenteel varieert het beveiligingsniveau van nationale identiteitskaarten die door de lidstaten worden afgegeven en van verblijfsdocumenten voor EU-onderdanen die woonachtig zijn in een andere lidstaat en hun familieleden aanzienlijk, waardoor het risico op vervalsing en documentfraude toeneemt. Ook zorgt dit voor praktische moeilijkheden voor burgers wanneer zij hun recht van vrij verkeer willen uitoefenen. In vervolg op het verslag over het EU-burgerschap van 2013 en zoals opgemerkt in de mededeling "Verhoogde veiligheid in een mobiele wereld" van 2016, is de Commissie een studie¹⁸ gestart om verder onderzoek te doen naar mogelijke oplossingen voor beveiligingsproblemen, onder meer naar een mogelijke harmonisering van beveiligingskenmerken om ervoor te zorgen dat de documenten beter bestand zijn tegen documentfraude. Het verbeteren van de beveiligingskenmerken van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten kan ook bijdragen aan het vinden van een oplossing voor het probleem dat werd opgemerkt in recente rapporten van de Europese grens- en

¹³ Verordening (EG) nr. 2252/2004 (PB L 385 van 29.12.2004, blz. 1). VK en IE nemen niet deel aan deze maatregel.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 1683/95 (PB L 164 van 14.7.1995, blz. 1).

¹⁵ Verordening (EG) nr. 1030/2002 (PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1).

¹⁶ Verordening (EG) nr. 1931/2006 (PB L 405 van 30.12.2006, blz. 1).

¹⁷ Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1683/1995 van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel (COM(2015) 303 final); Voorstel voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (COM(2016) 434 final).

¹⁸ Studie ter ondersteuning van de voorbereiding van een effectbeoordeling over EU-beleidsinitiatieven inzake verblijfs- en identiteitsdocumenten om de uitoefening van het recht van vrij verkeer te vergemakkelijken.

kustwacht dat nationale identiteitskaarten met een laag beveiligingsniveau het meest worden gedetecteerd als valse documenten.

In het kader van het recht op consulaire bescherming dat EU-burgers genieten indien hun lidstaat geen diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging heeft in een derde land, kan het voorkomen dat een andere lidstaat een noodreisdocument aan een dergelijke burger moet verstrekken. In een beschikking uit 1996¹⁹ wordt een gemeenschappelijk model vastgesteld voor dergelijke noodreisdocumenten waarmee burgers terug naar huis kunnen reizen. Het afgeven van noodreisdocumenten is de meest voorkomende vorm van consulaire ondersteuning. Na 20 jaar is deze beschikking verouderd²⁰. Sommige lidstaten gebruiken het noodreisdocument niet omdat het wordt geacht onvoldoende te zijn beveiligd tegen documentfraude. In het kader van deze herziening, zal de Commissie ook de mogelijkheden onderzoeken om de beveiligingskenmerken van noodreisdocumenten te moderniseren.

3.2. Registratie van biometrische gegevens

Er zijn op EU-niveau richtsnoeren goedgekeurd voor autoriteiten die biometrische identificatiemiddelen registreren in paspoorten en verblijfstitels voor onderdanen van derde landen²¹. Dit is een erg belangrijke taak, aangezien de meeste gevallen van gegevens die bij grenscontroles niet overeenkomen, worden veroorzaakt door onjuiste registratie van gegevens tijdens de afgifte. De kwaliteit van biometrische gegevens is de belangrijkste parameter die de nauwkeurigheid van automatische biometrische systemen bepaalt. Ook moet iets worden gedaan aan de zwakke punten van biometrische gegevens zoals "morphing" van het gelaat en "spoofing" van vingerafdrukken²².

Specifieke maatregelen
<p><i>Het Europees Parlement en de Raad moeten:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- zo snel mogelijk de voorstellen met betrekking tot een beter beveiligd uniform model voor visa en verblijfstitels voor onderdanen van derde landen goedkeuren om verdere fraude te vermijden. <p><i>De Commissie zal:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- in het eerste kwartaal van 2017 de studie voltooien over EU-beleidsopties om de beveiliging van de identiteitskaarten van EU-burgers en de verblijfsdocumenten van EU-burgers die woonachtig zijn in een andere lidstaat en van hun familieleden van buiten de EU te verbeteren, om het risico van fraude en vervalsing te beperken. De Commissie zal aan het eind van 2017 de vervolgstappen, opties en hun effecten evalueren met het oog op een mogelijk wetsvoorstel.- onderzoeken of het noodzakelijk is Verordening (EG) nr. 1931/2006 te wijzigen om

¹⁹ Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 25.06.1996; PB L168 van 6.7.1996.

²⁰ Ook als gevolg van de inwerkingtreding van Richtlijn 2015/637/EU betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen.

²¹ Besluit C(2011) 5499 van de Commissie van 4 augustus 2011.

²² "Morphing" van het gelaat: twee gezichtsopnames samensmelten met behulp van een digitale programma's; "spoofing" van vingerafdrukken: gebruik van valse vingerafdrukken door vingerafdrukken op rubber te kopiëren.

te garanderen dat de voorwaarden voor het afgeven van vergunningen voor klein grensverkeer en de beveiligingskenmerken van de vergunningen waarborgen dat het beveiligingsrisico op gepaste wijze wordt beoordeeld zonder dat hierbij de voordelen van de verordening en de Schengengrenscore voor vergunninghouders op enige wijze in het gedrang komen.

- vanaf het derde kwartaal van 2017 verdere richtsnoeren/opleidingen ontwikkelen voor de correcte registratie van biometrische gegevens en daarbij met name ingaan op de kwaliteit en zwakke plekken van biometrische gegevens, en
- controleren of de beveiligingskenmerken van de reisdocumenten die worden afgegeven door lidstaten voldoen aan de technische specificaties van de EU.

4. Documentenbeheer

In de Schengengrenscore²³ zijn de procedures opgenomen voor het controleren van EU- en niet-EU-onderdanen aan de buitengrenzen. Grenswachten moeten deze controles snel uitvoeren en zijn afhankelijk van technologieën/gegevensbanken, opleidingen en ondersteunende hulpmiddelen om reisdocumenten te kunnen verifiëren.

4.1 Elektronische controles van de reisdocumenten van niet-EU-onderdanen

De elektronische verificatie van de authenticiteit van reisdocumenten van niet-EU-onderdanen is een essentieel onderdeel van het toekomstige inreis-uitreissysteem²⁴; het systeem zorgt voor een betere beveiliging, aangezien het helpt identiteitsfraude en misbruik van reisdocumenten te detecteren en bestrijden. Daarnaast zal het identiteitsfraude tegengaan door de biometrische identiteit van niet-EU-onderdanen te beheren op een manier die vergelijkbaar is met de manier waarop dit in het Visuminformatiesysteem gebeurt voor visumhouders. De twee systemen worden met deze doeleinden voor ogen nauw aan elkaar gekoppeld.

Het verkrijgen van certificaten van landen buiten de EU (van de autoriteiten in dat land die de certificaten ondertekenen) om de echtheid van een reisdocument na te gaan, is een tijdrovend en gevoelig proces, maar desalniettemin noodzakelijk om er zeker van te zijn dat de vertrouwensketen vanaf de "producent" van het certificaat tot aan de "consument" (gebruiker) niet wordt doorbroken. De Commissie is in 2015 een proefproject gestart om te onderzoeken hoe certificaten van landen buiten de EU kunnen worden verkregen, hoe hun betrouwbaarheid kan worden gevalideerd en hoe zij vervolgens kunnen worden gedeeld in de vorm van een modellijst die voldoet aan een specificatie van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie²⁵. Vanaf 2017 zou deze modellijst de elektronische authenticatie van reisdocumenten uit landen buiten de EU voor alle lidstaten vereenvoudigen en verder bevorderen.

4.2 Controles aan de hand van gegevensbanken

²³ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

²⁴ COM(2016) 194 final van 6.4.2016.

²⁵ Een modellijst combineert de certificaten van de autoriteiten die in verschillende landen certificaten ondertekenen en wordt gepubliceerd door één land, dat de certificaten heeft geverifieerd en de lijst heeft ondertekend. De procedure is uiteengezet in ICAO-document 9303.

Documenthouders moeten verlies of diefstal van hun documenten onmiddellijk melden. Als lidstaten de informatie snel in het Schengeninformatiesysteem (SIS) en de gegevensbank met gestolen en verloren reisdocumenten van Interpol invoeren, zoals wettelijk verplicht is, neemt de kans op identiteitsfraude aanzienlijk af. Sinds 24 november 2016 zijn er meer dan 52 miljoen SIS-meldingen geweest met betrekking tot reeds afgegeven documenten en 1 miljoen met betrekking tot blanco documenten. In 2015 waren er rond de 18 500 hits voor reeds afgegeven documenten.

Lidstaten moeten ook gegevens over verloren, gestolen of verduisterde reisdocumenten die zijn afgegeven door landen buiten de EU doorgeven aan Interpol zodat de gegevens indien mogelijk kunnen worden ingevoerd in de gegevensbank met gestolen en verloren reisdocumenten. Dit is bijvoorbeeld met name belangrijk als het gaat om Syrische reisdocumenten die op frauduleuze wijze zijn verkregen. De gegevensbank met gestolen en verloren reisdocumenten bevat meer dan 68 miljoen gevallen die tussen januari en september 2016 1 243 miljard keer werden doorzocht, wat resulteerde in meer dan 115 000 hits.

In de voorgestelde wijziging van de Schengengrenscore²⁶ zou het verplicht worden om alle reisdocumenten voor controle op te zoeken in het SIS en de gegevensbank met gestolen en verloren reisdocumenten, ongeacht de nationaliteit van de houder. Dit zou het gemakkelijker maken om verloren, gestolen, verduisterde of ongeldig gemaakte documenten te identificeren en deze in te nemen of als bewijsmateriaal te verzamelen. Daarnaast zou het EU-Systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS)²⁷ het mogelijk moeten maken om de reisdocumenten van niet-EU-onderdanen die van de visumplicht zijn vrijgesteld in het SIS en de gegevensbank met gestolen en verloren documenten op te zoeken voordat de persoon in kwestie bij de grens arriveert. De Deskundigengroep op hoog niveau inzake informatiesystemen en interoperabiliteit²⁸ onderzoekt momenteel hoe interoperabiliteit zou kunnen bijdragen aan betere controles van documenten en identiteit.

4.3 Opleiding

Lidstaten, bevoegde EU-agentschappen en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (en andere instanties) hebben opleidingen ontwikkeld voor grenswachten op het gebied van de detectie van documentfraude. Deze opleidingen moeten constant worden geactualiseerd, in het bijzonder zodat zij aandacht besteden aan nieuwe vormen van fraude - zoals look-alike-fraude - en om iedereen die is betrokken bij het verifiëren van documenten, zoals vervoerders, consulaire medewerkers en lokale overheden, te bereiken.

In de richtlijn inzake de aansprakelijkheid van vervoerders wordt gesproken van financiële sancties voor vervoerders die niet-EU-onderdanen vervoeren die niet over de nodige documenten beschikken om de EU binnen te komen. Er moet verdere aandacht worden besteed aan het opnemen van de nodige bepalingen over opleidingen voor vervoerders om de detectie van documentfraude te verbeteren.

4.4 Hulpmiddelen

²⁶ Het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore (COM(2015) 670 final van 15.12.2015) zal in het eerste kwartaal van 2017 formeel worden goedgekeurd.

²⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een EU-Systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) en tot wijziging van Richtlijnen (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 en (EU) 2016/1624 (COM(2016) 731 final).

²⁸ Dit voorstel werd opgesteld naar aanleiding van de mededeling van de Commissie over *Krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid*, (COM(2016) 205 final van 6.4.2016).

Hulpmiddelen die beschikbaar zijn om politieagenten, grenswachten en anderen te helpen om documentfraude te detecteren, zijn onder andere de online gegevensbank met valse en authentieke documenten (FADO) - een Europees beeldopslagsysteem met gestandaardiseerde beschrijvingen van beveiligingskenmerken van documenten en vervalsingstechnieken in de 24 officiële EU-talen - en meerdere koppelfuncties die rechtstreekse toegang bieden tot andere documentgerelateerde gegevensbanken en nationale en commerciële toepassingen.

FADO is opgezet in samenwerking met de lidstaten en moet worden opgenomen in het juridisch kader van de EU. Momenteel zijn de lidstaten niet wettelijk verplicht documenten te uploaden (noch hun eigen authentieke documenten, noch de valse die zij hebben gedetecteerd) en dit heeft gezorgd voor veel variatie in de hoeveelheid eigen en niet-EU-documenten die door lidstaten worden toegevoegd. Daarnaast wordt de gegevensbank eigenlijk weinig gebruikt. Er moet worden onderzocht wat de toegevoegde waarde van het systeem is en of er verbeteringen nodig zijn.

Naast de politie- en grensautoriteiten, zijn ook civiele en particuliere entiteiten²⁹ die om verschillende redenen identiteitscontroles moeten uitvoeren, afhankelijk van het gebruik van echte reis- en identiteitsdocumenten. Ook gemeenschappen die niet zijn gespecialiseerd in dit soort documenten, moeten gebruik kunnen maken van een simpel authenticatiemechanisme waarvoor geen deskundige kennis of gespecialiseerde apparatuur nodig is. Niet-deskundigen en het algemene publiek hebben toegang tot een subsysteem van FADO, waarin minder gedetailleerde informatie te vinden is. Er moeten manieren worden onderzocht om deze gebruikers bredere toegang te geven tot meldingen over verloren of gestolen documenten, gegevensbanken met echte documenten en actuele informatiemeldingen over trends op het gebied van fraude.

4.5 Biometrische gegevens in reisdocumenten

Biometrische identificatiemiddelen zijn een belangrijk hulpmiddel voor het detecteren van fraude. Grensbewakingsambtenaren kunnen deze middelen gebruiken om de identiteit vast te stellen, met name door de gegevens op de chip te vergelijken met die op het document.

Om de elektronische componenten van e-paspoorten en e-verblijfstitels te controleren, moet de lidstaat die het document heeft afgegeven, de autoriteiten de nodige certificaten verstrekken zodat zij toegang krijgen tot de vingerafdrukken die op de chip zijn opgeslagen. De systematische elektronische controle van de gegevens op de chip zou ervoor zorgen dat de meest voorkomende gevallen van documentfraude, zoals het manipuleren van de foto van de houder, kunnen worden gedetecteerd. Helaas wisselen niet alle lidstaten hun certificaten uit.

Het potentieel van SIS om documentfraude te bestrijden, zal toenemen met de invoering van de zoekfunctie voor vingerafdrukken. De eerste elementen (het controlemechanisme voor gegevenskwaliteit) zal midden 2017 gereed zijn en de werkzaamheden aan het centrale niveau zullen in het vierde kwartaal van 2017 worden voltooid. Met deze functie kunnen personen worden geïdentificeerd die door de autoriteiten worden gezocht (aan de hand van hun vingerafdrukken). Het geautomatiseerde systeem voor de identificatie van vingerafdrukken (AFIS) zal identiteitscontroles uitvoeren en een aanzienlijke bijdrage leveren aan de detectie van document- en identiteitsfraude. Lidstaten zullen het systeem vanaf begin 2018 stapsgewijs invoeren.

²⁹ Bv. postdiensten, banken, notarissen, reisbureaus, autoverhuurbedrijven, agentschappen voor het versturen van geld.

Gestolen, verduisterde, verloren of ongeldig gemaakte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen, verblijfstitels en reisdocumenten kunnen al in SIS worden ingevoerd, maar de Commissie overweegt om (als onderdeel van de herziening van de rechtsgrondslag van het systeem) voor te stellen het ook mogelijk te maken valse documenten in te voeren. Hierdoor zou een meer holistische benadering van de detectie en inbeslagname van dergelijke documenten mogelijk worden.

Specifieke maatregelen

De lidstaten moeten:

- alle gestolen, verduisterde, verloren of ongeldig gemaakte documenten in het SIS en in de gegevensbank met gestolen en verloren documenten invoeren om te garanderen dat zij in beslag worden genomen/en of verzameld als bewijsmateriaal voor strafrechtelijke vervolging wanneer zij weer door de houder worden gepresenteerd, zodat zij dus effectief uit de omloop worden gehaald;
- systematisch gegevens over gestolen, verduisterde, verloren of ongeldig gemaakte reisdocumenten die door landen buiten de EU zijn afgegeven invoeren in de gegevensbanken van Interpol wanneer deze landen dit zelf niet doen.
- garanderen dat grenswachten betere toegang hebben tot de relevante informatiesystemen;
- de verzameling van gegevens en uitwisseling van informatie over documentfraude verbeteren, met name op het gebied van look-alike-fraude, echte documenten die op frauduleuze wijze worden verkregen en identiteitsfraude; alsmede
- de invoering van de zoekfunctie voor vingerafdrukken in het SIS versnellen.

De Commissie zal:

- een herziening van de rechtsgrondslag van SIS voorstellen zodat lidstaten in december 2016 vervalste reisdocumenten in het systeem kunnen invoeren;
- vanaf het eerste kwartaal van 2017 met lidstaten bespreken hoe het gebruik van de online gegevensbank met valse en authentieke documenten (FADO) kan worden verbeterd, onder meer door opties voor toekomstige ontwikkeling, synergieën en de toegevoegde waarde van het systeem te analyseren;
- tijdens het derde kwartaal van 2017 regelmatig een geactualiseerde lijst verschaffen met de certificaten die nodig zijn voor de elektronische authenticatie van reisdocumenten;
- samenwerken met de bevoegde EU-agentschappen om opleidingsactiviteiten over nieuwe gebieden van documentfraude te bevorderen;
- de haalbaarheid onderzoeken van het opnemen van opleidingseisen in de richtlijn inzake de aansprakelijkheid van vervoerders;
- tijdens het vierde kwartaal van 2017 onderzoeken hoe de beschikbaarheid van informatie over nieuwe en valse documenten voor de gemeenschap van niet-deskundigen kan worden verbeterd;
- toezicht houden op de toepassing van het EU-recht inzake het gebruik van biometrische toepassingen voor documentbeveiliging en de uitwisseling van certificaten onder lidstaten; alsmede

- in het vierde kwartaal van 2017 een zoekfunctie voor vingerafdrukken invoeren in het centrale niveau van SIS.

III. VERVOLGACTIE

De Commissie roept de lidstaten op alle nodige stappen te nemen om te garanderen dat dit actieplan onverwijld ten uitvoer kan worden gelegd. Zij zal het Europees Parlement en de Raad aan het einde van het eerste kwartaal van 2018 op de hoogte brengen van de gemaakte vorderingen.