



Brussel, 14.10.2016
COM(2016) 655 final

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

**inzake de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees
Parlement en de Raad waarbij het Visuminformatiesysteem (VIS) is opgezet, het
gebruik van vingerafdrukken aan de buitengrenzen en het gebruik van biometrie in de
visumaanvraagprocedure/Refit-evaluatie**

{SWD(2016) 327 final}

{SWD(2016) 328 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad waarbij het Visuminformatiesysteem (VIS) is opgezet, het gebruik van vingerafdrukken aan de buitengrenzen en het gebruik van biometrie in de visumaanvraagprocedure/Refit-evaluatie

1. INLEIDING

1.1. Het VIS en zijn rol bij het vergemakkelijken van de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten

De Europese Unie creëert geleidelijk een zone van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en moet hierbij zowel het vrij verkeer van personen als een hoge mate van veiligheid garanderen. In deze context werd prioriteit toegekend aan het ontwikkelen en opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) voor het uitwisselen van visumgegevens tussen lidstaten¹.

Er is een uitgebreid rechtskader vastgesteld om het VIS tot stand te brengen:

- bij **Beschikking 2004/512/EG van de Raad** van 8 juni 2004 werd het VIS opgezet als een systeem voor het uitwisselen van visumgegevens tussen lidstaten;
- in **Verordening (EG) nr. 767/2008** van 9 juli 2008 werden het doel, de functionaliteiten en verantwoordelijkheden van het VIS vastgesteld, evenals de voorwaarden en procedures voor het uitwisselen van visumgegevens tussen lidstaten om de beoordeling van visumaanvragen en verwante beslissingen te vergemakkelijken;
- in **Verordening (EG) nr. 810/2009** van 13 juli 2009 (de Visumcode) werden de regels vastgesteld voor de registratie van biometrische kenmerken in het VIS.

Het VIS kreeg ook als doel bij te dragen aan de interne veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Vervolgens werden in **Besluit 2008/633/JBZ van de Raad** van 23 juni 2008 de voorwaarden vastgesteld waaronder de aangewezen autoriteiten van de lidstaten en Europol toegang mogen krijgen tot het VIS voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten.

Het VIS speelt een belangrijke rol door:

- 1) de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de onderlinge raadpleging van centrale consulaire autoriteiten te verbeteren, om bedreigingen van de interne veiligheid en "visumshopping" te voorkomen;
- 2) de bestrijding van fraude en het uitvoeren van controles bij doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken;

¹ In dit document worden onder "lidstaten" de Schengenlidstaten verstaan, d.w.z. de EU-lidstaten die aan Schengen deelnemen en de geassocieerde Schengenlanden.

- 3) te helpen bij de identificatie en terugkeer van illegale migranten;
- 4) de toepassing van de Dublin-verordening² te vergemakkelijken.

Het VIS draagt met name bij aan de interne veiligheid van de lidstaten en de bestrijding van terrorisme³ door de beoordelingsprocedure voor visumaanvragen te optimaliseren. Zo verbetert het onder andere de onderlinge raadpleging van centrale autoriteiten en de verificatie en identificatie van aanvragers op consulaten en aan grensdoorlaatposten. Het beschermen van de interne veiligheid in de lidstaten en het bestrijden van terrorisme vormen een algemene doelstelling en een basiscriterium voor het gemeenschappelijk visumbeleid. Het VIS helpt ook illegale immigratie⁴ te bestrijden en is gunstig voor bonafide reizigers doordat de procedures voor het verstrekken van visa en voor controles worden verbeterd en vergemakkelijkt.

Het VIS werd tussen oktober 2011 en februari 2016 geleidelijk wereldwijd ingevoerd op de consulaten van alle lidstaten.

Er worden elk jaar ongeveer 16 miljoen Schengenvisa verstrekt door de 26 lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden. Eind maart 2016 waren er bijna 23 miljoen visumaanvragen en 18,8 miljoen vingerafdrukken in het VIS ingevoerd.

Het systeem heeft de drempel van 1 miljoen handelingen per dag en 100 000 handelingen per uur overschreden. Het heeft een capaciteit van maximaal 450 000 handelingen per uur en kan 60 miljoen datacomponenten voor visumaanvragen opslaan en verwerken.

1.2. Beoordeling en bewaking

Het rechtskader van het VIS voorziet in een evaluatie van de tenuitvoerlegging van de **VIS-verordening**⁵ en de **beschikking betreffende het opzetten van het VIS**⁶, alsmede van het gebruik van het VIS door **rechtshandhavingsautoriteiten** op basis van het VIS-LEA-besluit⁷ (*Law Enforcement Acces, LEA*) en het gebruik van biometrie in de visumaanvraagprocedure op basis van de Visumcode⁸.

Op basis hiervan, en gelet op de algemene beginselen en criteria voor het verrichten van een evaluatie van de EU-beleidsinstrumenten in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit), onderwierp de Commissie het systeem in 2015 voor het

² Verordening (EU) nr. 604/2013 ter vervanging van Verordening (EG) nr. 343/2003, PB L 50 van 25.2.2003, blz. 1.

³ Zie conclusies van de Raad van 19.2.2004, punt 1, onder g), van de bijlage.

⁴ Zie artikelen 5, lid 1, onder e), en 15 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

⁵ Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening), PB L 218, 13.8.2008, blz. 60.

⁶ Beschikking nr. 512/2004 van de Raad betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS), PB L 213, 15.6.2004, blz. 5.

⁷ Besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, PB L 218, 13.8.2008, blz. 129.

⁸ Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, PB L 243, 15.9.2009, blz. 1.

eerst sinds de inwerkingtreding ervan (2011) aan een evaluatie. Daarbij werd met name gekeken naar:

- het functioneren van het VIS als systeem;
- hoe het systeem in de praktijk is ingevoerd;
- de mate waarin de beleidsdoelstellingen van het systeem zijn verwezenlijkt;
- of het systeem geschikt is voor zijn doel in termen van **doeltreffendheid, doelmatigheid, relevantie, samenhang** en **toegevoegde waarde** voor het visumbeleid van de EU.

Daarnaast bevat het verslag (en de onderliggende evaluatie):

- een beoordeling van de vraag of het systeem tegen redelijke kosten de verwachte resultaten levert;
- een analyse van de resultaten die zijn behaald in het licht van de doelstellingen;
- een analyse van de invoering van het rechtskader door de lidstaten.

De evaluatie werd intern uitgevoerd door de Commissie. Er werden verschillende hulpmiddelen voor gegevensverzameling ingezet om informatie te verzamelen onder een brede groep belanghebbenden, waaronder:

- een uitgebreid onderzoek van stukken;
- een EU-vragenlijst die werd verzonden naar de lidstaten, waarvan er 19 antwoordden⁹, en naar het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA);
- feedback van bijeenkomsten van het bestuur van eu-LISA en de VIS-adviesgroep, de bevoegde werkgroepen in de Raad (de Werkgroep visa, Vrienden van VIS, Vision), Schengenevaluaties van de lidstaten, en de plaatselijke Schengensamenwerking tussen de consulaten van de lidstaten overal ter wereld.

Om rekening te houden met de mening van onderdanen van derde landen en regeringen van landen met een visumplicht werd geput uit de ervaring van de lidstaten en de Commissie bij het wereldwijd uitrollen en toepassen van het VIS.

Dit verslag bouwt daarnaast voort op een onderzoek¹⁰ dat door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek werd uitgevoerd inzake het herkennen van vingerafdrukken bij kinderen.

Hoewel deze evaluatie is gebaseerd op de vier jaar dat het VIS in werking is, is er rekening mee gehouden dat het VIS wereldwijd geleidelijk is uitgerold. Zo is meer dan 50 % van alle VIS-transacties afkomstig van regio's waar het VIS pas 3 à 4 maanden voor het einde van de evaluatie werd ingevoerd, waardoor gegevens en monitoring ten tijde van de evaluatie slechts in beperkte mate voor handen waren. Hoewel dit als een beperkende factor kan worden opgevat, kan aan de beschikbare gegevens en het verzamelde bewijsmateriaal wel een aantal

⁹ Oostenrijk, België, Tsjechië, Estland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, IJsland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Slowakije, Zweden en Zwitserland.

¹⁰ JRC-IPSC 'Fingerprint Recognition for Children' (Verslag EUR 26193 EN).

conclusies worden verbonden over belangrijke aspecten van het VIS en de geëvalueerde kwesties.

In dit verslag worden niet alleen de belangrijkste bevindingen van de evaluatie en de standpunten van de Commissie gepresenteerd, maar worden ook vervolgstappen aanbevolen.

2. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE

Over het geheel genomen wijzen de bevindingen van de evaluatie erop dat de invoering van het VIS heeft geleid tot 1) een vereenvoudigde en soepelere visumaanvraagprocedure, door ervoor te zorgen dat gegevens door alle lidstaten worden verzameld en opgeslagen en worden uitgewisseld via een gemeenschappelijk systeem, 2) een verlichting van de administratieve lasten voor nationale overheden en 3) duidelijke, soepele en effectieve procedures voor de verwerking van visumaanvragen, het uitvoeren van controles aan buitengrenzen of op het grondgebied, het vaststellen van de identiteit van onderdanen van derde landen voor migratie- of terugkeerdoeleinden en het beoordelen van asielaanvragen.

Deze algemene beoordeling berust op de analyse van de navolgende evaluatiecriteria.

2.1. Heeft het VIS zijn doelstellingen of doeltreffende wijze verwezenlijkt?

Een aanzienlijke meerderheid van de bijdragende lidstaten¹¹ was het erover eens dat de **invoering van het VIS de visumaanvraagprocedure heeft vergemakkelijkt**. De procedure is vereenvoudigd door het opzetten van een gemeenschappelijk systeem voor het opslaan en het tussen de lidstaten uitwisselen van gegevens over aanvragen en de desbetreffende besluiten.

Statistieken van EU-Lisa wijzen uit dat de gemiddelde tijd die nodig is om een beoordelingsprocedure af te ronden, vanaf het moment dat een visumaanvraag in ontvangst wordt genomen tot het moment dat het visum wordt afgegeven, vier dagen bedroeg, terwijl de meeste lidstaten vijf dagen de tijd namen om een aanvraag te beoordelen. Dit is aanzienlijk minder dan de juridische limiet van 15 werkdagen.

De meeste lidstaten die aan de evaluatie hebben deelgenomen¹², zijn ook van mening dat **de invoering van het VIS de bestrijding van visumfraude heeft vereenvoudigd**. Overigens menen de meeste lidstaten¹³ dat het VIS er niet toe heeft bijgedragen dat wordt *voorkomen* dat aanvragers trachten de criteria omzeilen die worden gebruikt om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het beoordelen van hun visumaanvraag.

De jaarlijkse risicoanalyse 2016 van Frontex wijst uit dat de invoering van VIS-controles aan de grenzen in oktober 2011 heeft geleid tot een toename van de opsporing van valse visa aan de grenzen in de periode onmiddellijk na de invoering (2012) en op de lange termijn het gebruik van valse visa om het grondgebied van de EU binnen te komen heeft ontmoedigd¹⁴.

¹¹ 14 van de 19 lidstaten die deelnamen aan de evaluatie.

¹² 17 lidstaten.

¹³ 12 lidstaten

¹⁴ Zie voor details punt 6.1.3 (*Facilitating the fight against fraud*) van het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

De meeste lidstaten die de vragenlijst beantwoordden¹⁵, waren van mening dat **de invoering van het VIS controles bij doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten vergemakkelijkt heeft**.

Volgens de eu-LISA-verslagen die zijn gebaseerd op gegevensregisters, duurt het tegenwoordig gemiddeld 1,36 seconden om een eerstelijnscontrole uit te voeren met vingerafdrukken en 0,31 zonder vingerafdrukken.

Een tweedelijnscontrole duurt gemiddeld 13,78 seconden met vingerafdrukken en 0,28 zonder.

Volgens het verslag over de technische eisen met betrekking tot het gebruik van vingerafdrukken aan grenzen¹⁶ scheelt deze werkwijze bij het afnemen en controleren van vingerafdrukken over het geheel genomen aan de luchtgrenzen gemiddeld 26 seconden en aan de zee grenzen 44 seconden. Uit deze gegevens blijkt dat de controles aan de buitengrenzen inmiddels beduidend minder tijd in beslag nemen dan toen zij nog handmatig werden verricht en dat de controles dankzij biometrie ook betrouwbaarder zijn geworden.

Een grote meerderheid van de lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord¹⁷, verklaarde dat de invoering van het VIS het voor hen – hoofdzakelijk door de mogelijkheid biometrische kenmerken te vergelijken – gemakkelijker heeft gemaakt om **de identiteit vast te stellen van personen die niet, of niet meer, voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging** op het grondgebied van de lidstaten.

Veel van de lidstaten die de vragenlijst hebben ingevuld¹⁸, gaan ervan uit dat de **invoering van het VIS de toepassing van de Dublin-verordening heeft bevorderd** door te helpen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het beoordelen van een asielaanvraag in gevallen waarin een lidstaat een asielzoeker een visum heeft verstrekt.

De statistieken wijzen er ook op dat **lidstaten het VIS zeker accepteren als bron van bewijs in de Dublin-procedure**: tussen oktober 2011 en november 2015 is het VIS door 12 Schengenlidstaten in bijna 400 000 gevallen gebruikt voor doeleinden die verband houden met Dublin en door 15 lidstaten om bijna 1,38 miljoen asielzaken te beoordelen.

Voor bijna **de helft van de lidstaten die geantwoord hebben**, heeft de invoering van het VIS een **positief effect gehad op de preventie van bedreigingen van de interne veiligheid**, terwijl slechts twee lidstaten dit effect beperkt achten. Deze indruk wordt bevestigd door de statistieken, die erop wijzen dat het gebruik van het VIS voor interne veiligheid tamelijk beperkt is, hetgeen er deels mee samenhangt dat het VIS hier nog niet zo lang voor wordt benut¹⁹. Het beperkte gebruik kan zowel oorzaak als gevolg zijn van het beeld dat het VIS slechts in beperkte mate bijdraagt tot het voorkomen van bedreigingen van de interne veiligheid.

¹⁵ 14 lidstaten

¹⁶ Volgens de gegevens die van negen lidstaten is ontvangen.

¹⁷ 15 lidstaten.

¹⁸ 12 lidstaten.

¹⁹ Besluit 2008/633 is pas in september 2013 van toepassing geworden en in december 2015 hadden de meeste van de 16 lidstaten die het VIS voor rechtshandavingsdoeleinden gebruikten, hier nog maar enkele maanden ervaring mee.

2.2. Heeft het VIS zijn doelstellingen op een doelmatige manier verwezenlijkt?

De kosten voor het opzetten van het VIS bedroegen bijna 151 miljoen EUR over zes jaar (2005 tot 2011). Daarnaast hebben lidstaten tussen de 1-2 miljoen EUR en 30 miljoen EUR uitgegeven om hun nationale systemen op te zetten, wat overeenkomt met een totaalbedrag van ongeveer 600 miljoen EUR²⁰, inclusief de onderhoudskosten voor de eerste jaren. De kosten waar de lidstaten mee te maken kregen, hingen af van hun consulaire netwerk en het type apparatuur dat wordt gebruikt. Met name door de manier waarop de systemen op nationaal niveau zijn georganiseerd, is het lastig om de kosten te becijferen die de lidstaten hebben gemaakt om de nationale systemen op te zetten. Meestal gaat het niet om volledig nieuwe systemen, maar zijn bestaande systemen geüpgraded en aangepast met het oog op de aansluiting op het VIS. Doordat de verificatie en identificatie van onderdanen van derde landen zijn verschoven naar het centrale VIS-systeem, draagt het VIS bij tot synergieën op Europees niveau en tot kostenbeperkingen op nationaal niveau.

De kosten van een Schengenvisum bedragen 60 EUR per aanvraag en momenteel zijn er bijna 23 miljoen aanvragen in het VIS opgeslagen; er is dus in totaal meer dan 1 380 miljoen EUR geïnd door lidstaten om deze aanvragen te verwerken. Deze inkomsten worden echter niet alleen gebruikt om de kosten van het opzetten en de exploitatie van het VIS te dekken. Wanneer we rekening houden met de enorme initiële investering, de relatief lage kosten van het onderhoud in de periode erna en met de andere administratieve kosten voor de lidstaten bij het verwerken van de visa, lijkt het erop dat de initiële kosten voor het opzetten van het systeem grotendeels zijn terugverdiend.

De belangrijkste voordelen van het systeem zijn echter maatschappelijk en niet kwantificeerbaar:

- het VIS draagt bij aan de handhaving van het gemeenschappelijk visumbeleid en de consulaire samenwerking en zorgt ervoor dat de onderlinge raadpleging van centrale visumautoriteiten gemakkelijk en veilig kan plaatsvinden;
- het VIS maakt het mogelijk om de identiteit van personen vast te stellen die niet, of niet meer, voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten;
- het VIS vergemakkelijkt de toepassing van criteria en mechanismen, om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de beoordeling van een asielaanvraag en tijdens de beoordeling van de asielaanvraag zelf;
- het VIS draagt bij aan het voorkomen, opsporen en onderzoeken van ernstige strafbare feiten.

2.3. Is het VIS, gelet op zijn doelstellingen, relevant?

Deze evaluatie wijst uit dat het VIS tegemoet komt aan de behoeften, problemen en kwesties waar het systeem in eerste instantie voor is opgezet.

²⁰ Zie voor details onderdeel 6.2 "Doelmatigheid" in het werkdocument van de diensten van de Commissie en onderdeel 3.5 van bijlage 2.

Hierdoor is **VIS** essentieel voor een goede werking van het **gemeenschappelijk visumbeleid en voor de gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer**. Het systeem heeft gezorgd voor meer **transparantie in de visumprocedure**, met name door aanvragen te koppelen, en tot meer **geharmoniseerde procedures**, door lidstaten te motiveren gemeenschappelijke werkwijzen na te streven bij het beoordelen van aanvragen.

Het VIS heeft de **visumprocedure en de uiteindelijke resultaten ervan voor visumaanvragers ook voorspelbaarder gemaakt**.

Voorts is de VIS een instrument gebleken dat van wezenlijk belang is voor **de opsporing van identiteitsdiefstal en visumshopping** door middel van biometrie. **De biometrische controle** wordt gezien als de hoeksteen van de gemeenschappelijke procedure voor identificatie en verificatie.

Hoewel er bij de evaluatie is geconstateerd dat bepaalde gebieden voor verdere verbetering vatbaar zijn, gaat het over het algemeen om technische aspecten en is er geen aanleiding om de aanvankelijke doelstellingen van het VIS te herzien.

2.4. Sluit het VIS aan op andere relevante EU-wetgeving?

De evaluatie liet een hoge mate van consistentie zien tussen het VIS en ander EU-beleid en toonde ook aan dat de consistentie tussen het VIS en ander EU-beleid op het gebied van binnenlandse zaken toeneemt.

Er zijn vier beleidsgebieden waarop het VIS met name goed aansluit:

- **grens- en migratiebeleid** — hier is het effect waarschijnlijk het grootst en het meest positief. Het VIS heeft de controles bij doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de lidstaten vergemakkelijkt en geholpen bij het vaststellen van de identiteit van personen die niet, of niet meer, voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten;
- **asielbeleid** — het VIS ondersteunt de toepassing van de Dublin-verordening door duidelijke en onweerlegbare bewijsmiddelen te verschaffen met betrekking tot de visumcriteria, evenals nuttige informatie die nodig is bij de beoordeling van een asielaanvraag voor een persoon die eerder in het VIS is gedetecteerd;
- **terugkeerbeleid** — ook al is het VIS tot noch toe beperkt ingezet voor het terugkeerbeleid, toch tonen recente trends aan dat er meer behoefte is aan gebruik van dit instrument om onweerlegbaar bewijs van identiteit te kunnen verschaffen bij terugkeerprocedures;
- **veiligheidsbeleid** — tot noch toe is toegang tot het VIS voor rechtshandavingsdoeleinden op basis van de VIS-beschikking in de verschillende lidstaten nogal gefragmenteerd geweest. Gezien de hoge mate van tevredenheid en de daadwerkelijke en verwachte voordelen van dergelijke toegang zal het aantal gebruikers en aanvragen in de toekomst naar verwachting stijgen.

Het VIS is een van de drie belangrijkste gecentraliseerde informatiesystemen die door de EU zijn ontwikkeld op het gebied van binnenlandse zaken, samen met:

- het **Schengeninformatiesysteem (SIS)**, dat een breed scala aan meldingen geeft over personen en objecten; en

- het **Eurodac**-systeem, dat de vingerafdrukken bevat van asielzoekers en onderdanen van derde landen die de buitengrenzen illegaal zijn overgestoken.

Deze drie systemen zijn complementair wat betreft hun taak om de buitengrenzen te beschermen en nationale autoriteiten bij te staan bij de bestrijding van misdaad en terrorisme.

Het is ook een belangrijk hulpmiddel voor asielautoriteiten om te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag en daarna bij de daadwerkelijke beoordeling van de aanvragen.

Het VIS is ook in overeenstemming met het EU-beleid inzake **handel en toerisme**; bij de evaluatie werd geconstateerd dat de invoering van het VIS noch een significant effect op deze gebieden had, noch een afname van toeristische of zakelijke reizen naar de lidstaten meebracht.

2.5. Zorgt het VIS voor Europese meerwaarde?

De evaluatie heeft uitgewezen dat het VIS voor de tenuitvoerlegging van een doeltreffend en doelmatig gemeenschappelijk visumbeleid onmisbaar is en steeds krachtiger bijdraagt tot de veiligheid van de EU-buitengrenzen, de bestrijding van irreguliere migratie en de bestrijding van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten; de Europese meerwaarde neemt hierdoor toe.

De rol die het VIS speelt in het huidige kader van EU-brede IT-instrumenten voor grensbewaking wordt steeds groter. Het recente **voorstel van de Commissie inzake een inreis-uitreissysteem (EES)**²¹ **zou tot aanzienlijke wijzigingen in de VIS-verordening leiden**, met name door de interoperabiliteit tussen de twee systemen te garanderen en de manier te veranderen waarop controles met behulp van het VIS worden uitgevoerd aan grensdoorlaatposten. Zo zou directe raadpleging tussen de twee systemen in beide richtingen (EES naar VIS en vice versa) aan grensdoorlaatposten en op consulaten mogelijk worden.

Een terugkeer naar de situatie waarin gebruik wordt gemaakt van louter nationale systemen om de buitengrenzen te beveiligen, visum- en identiteitsfraude (en derhalve irreguliere migratie) te bestrijden, en terrorisme en andere ernstige strafbare feiten te helpen bestrijden, is op dit moment geen optie.

3. STANDPUNTEN VAN DE COMMISSIE OVER DE BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE

Bij deze evaluatie heeft de Commissie vastgesteld dat op een aantal belangrijke gebieden problemen bestaan waarvoor een oplossing moet worden gevonden, zodat de voornaamste doelstellingen van het VIS beter kunnen worden verwezenlijkt.

3.1. Gegevenskwaliteit

De belangrijkste prioriteiten die tijdens de evaluatie naar voren zijn gekomen, hebben te maken met gegevenskwaliteit. De problemen inzake de gegevenskwaliteit vloeien meestal

²¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 767/2008 en Verordening (EU) nr. 1077/2011, COM(2016) 194 final.

voort uit de suboptimale toepassing van juridische bepalingen, maar in een aantal gevallen is de wetgeving onvoldoende afgestemd op de kwaliteit die nodig is voor een doelmatig gebruik van het systeem.

Er zijn kwaliteitsproblemen geconstateerd voor zowel alfanumerieke als biometrische gegevens. Voorbeelden van veelvoorkomende problemen zijn:

- verwarring omtrent de verschillende gronden op basis waarvan kan worden afgeweken van de verplichting om vingerafdrukken af te nemen;
- verwarring omtrent het onderscheid tussen biometrische gegevens die om juridische redenen niet verplicht zijn (bijvoorbeeld omdat de aanvrager een staatshoofd of regeringsleider is of een kind jonger dan 12) en gevallen waarin het fysiek onmogelijk is om vingerafdrukken te laten afnemen.

In het laatste geval, moet er een verder onderscheid worden gemaakt tussen situaties waarin dit tijdelijk of permanent onmogelijk is.

Wat betreft alfanumerieke gegevens hebben lidstaten een duidelijke juridische verplichting om alle gegevens van de visumaanvraag in het VIS in te voeren, maar zij doen dit nog niet altijd. Door de invoering van het communicatienetwerk VIS Mail en de organische koppeling tussen dit netwerk en het VIS, kan informatie in de toekomst niet via VIS Mail worden geraadpleegd als de beschikbare gegevens niet volledig zijn afgestemd op de vereisten van een bepaalde raadpleging.

Tijdens de evaluatie werd meerdere malen benadrukt hoe belangrijk het is de aanvragen van een zelfde persoon of van personen die in een groep reizen, op juiste wijze te koppelen. Een onjuiste koppeling kan ernstige consequenties hebben voor het vermogen om de aanvraagshistorie van een persoon te volgen en ondermijnt het doeleinde waarvoor de gegevens in het VIS worden geregistreerd. Het is daarom van groot belang dat foutieve koppelingen, wanneer ze worden gevonden, onmiddellijk worden verwijderd. In de toekomst moeten de lidstaten die de koppeling niet gecreëerd hebben de mogelijkheid krijgen om de fout te herstellen en een foutieve koppeling te wijzigen.

3.2. Rapportages voor bewaking en statistieken

Het vinden van informatieve en betrouwbare statistieken was een van grootste obstakels waar men tegenaan liep bij het verzamelen van informatie voor de evaluatie en tijdens andere processen om input voor dit verslag te verkrijgen.

Zonder hard, kwantitatief bewijs, is de Commissie niet in staat om:

- op gepaste wijzen te volgen hoe lidstaten het EU-recht toepassen (zowel tijdens beleidsevaluaties als tijdens gerichte procedures als de Schengenevaluatie);
- beleidsontwikkelingen te rechtvaardigen.

De huidige VIS-verordening legt de verantwoordelijkheid voor het produceren van statistieken volledig bij de lidstaten. In een gecentraliseerd systeem als het VIS is het echter niet efficiënt om 26 staten op uiteenlopende manieren gegevens te laten produceren en verzamelen, en dit leidt dan ook tot onnodige administratieve lasten. In de praktijk zijn de

meeste van deze gegevens gemakkelijk en snel toegankelijk in het VIS en kunnen ze met minimale inspanningen worden verzameld en geanonimiseerd voor verschillende statistische of testdoeleinden.

3.3. Gebruik van het VIS bij het verzamelen van de gegevens

Hoewel de evaluatie heeft uitgewezen dat het VIS de bestrijding van visumfraude aanmerkelijk heeft vergemakkelijkt, is het systeem niet ontwikkeld ter voorkoming van fraude met valse documenten/valse paspoorten die worden gepresenteerd *in het kader van* een visumaanvraag. Aangezien de verplichting om de vingerafdrukken van reizigers te controleren het voor fraudeurs moeilijker maakt om de grens over te komen met valse visumstickers, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat zij, in plaats van frauduleuze visumstickers, gebruik gaan maken van visa die onder valse voorwendselen worden verkregen op consulaten (wanneer het visum wordt aangevraagd). Dit zou dan weer leiden tot een toename van de kans op fraude met andere soorten documenten (bijvoorbeeld reisdocumenten). Om dit te voorkomen, moeten consulaten de identiteit van de aanvrager verifiëren voordat de vingerafdrukken worden afgenomen, door op gepaste wijze gebruik te maken van bestaande detectiemaatregelen.

In de Visumcode wordt bepaald dat vingerafdrukken bij vervolgaanvragen alleen opnieuw moeten worden afgenomen indien er 59 maanden verstreken zijn na het moment dat deze zijn afgenomen. Dit betekent dat het in andere gevallen niet nodig is dat de aanvrager zich persoonlijk meldt of zijn of haar vingerafdrukken opnieuw laat afnemen. De evaluatie toont echter aan dat dit in de praktijk nauwelijks gebeurt. Lidstaten nemen de vingerafdrukken vaak opnieuw af bij elke aanvraag, omdat ze twijfelen over de identiteit van de persoon of omdat de persoon zich niet herinnert of er al vingerafdrukken zijn afgenomen en wanneer.

3.4. Gebruik van VIS aan de buitengrenzen

Het VIS heeft een buitengewoon positief effect op de intensivering van controles aan de buitengrenzen en vergemakkelijkt deze. Met name het controleren van vingerafdrukken in combinatie met het visumnummer levert een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van visumfraude.

Het controleren van de combinatie van het visumnummer en de vingerafdrukken met behulp van het VIS is sinds oktober 2011 verplicht, maar de uitvoering van deze verplichting door de lidstaten laat nog te wensen over en er zijn in dit opzicht grote verschillen tussen de lidstaten.

Het mag worden verwacht dat het geleidelijk verdwijnen van visa die worden verstrekt zonder dat er vingerafdrukken worden afgenomen (bijv. visa die zijn afgegeven voordat het systeem in een bepaalde regio werd ingevoerd) zal leiden tot meer controles met behulp van het VIS aan buitengrenzen en met name tot meer controles waarbij de combinatie van het visumnummer en de vingerafdrukken worden gecontroleerd.

3.5. Gebruik van de gegevens voor asieldoelinden

Het VIS is een belangrijk hulpmiddel om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de beoordeling van een asielaanvraag. Het systeem verschaft snel betrouwbaar informatie over de vraag of de asielzoeker al eerder een visum heeft gekregen en over de identiteit van de visumaanvrager. Op deze manier levert het systeem bewijsmateriaal om te bepalen welke lidstaat de verantwoordelijk moet nemen en draagt eraan bij dat dit ook daadwerkelijk gebeurt op basis van de visumcriteria in de Dublin-verordening.

Zoals wordt bevestigd door de lidstaten die gebruik hebben gemaakt van het VIS voor asieldoelinden, kan het VIS niet alleen worden gebruikt om de toepassing van de Dublin-verordening te ondersteunen, maar ook bij de beoordeling van asielaanvragen, met name om de identiteit van aanvragers vast te stellen en hun geloofwaardigheid te bepalen. Uit de evaluatie kwam echter naar voren dat slechts enkele lidstaten het VIS gebruiken voor asieldoelinden²².

3.6. Gebruik van de gegevens voor rechtshandavingsdoelinden

Toegang tot VIS voor rechtshandavingsdoelinden is een recente ontwikkeling en daarom zijn de resultaten van de evaluatie fragmentarisch en nog verre van definitief. Er kan echter een preliminaire conclusie worden getrokken uit de gegevens die de lidstaten hebben verstrekt. Het VIS kan potentieel meer worden benut voor rechtshandhaving, aangezien het systeem overal duidelijk wordt beschouwd als een doeltreffend en nuttig ondersteunend instrument voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Het VIS kan waardevolle informatie verschaffen waarmee de verdachten of slachtoffers kunnen worden geïdentificeerd en die gebruikt kan worden voor strafrechtelijke onderzoeken.

Het gebruik van VIS voor rechtshandhaving is in de verschillende lidstaten echter nog zeer gefragmenteerd. Met name de mogelijkheid om vingerafdrukken op te zoeken wordt nog niet benut. In de evaluatie werd niet specifieke vastgesteld waarom VIS zo weinig voor rechtshandavingsdoelinden wordt geraadpleegd en gebruikt. De huidige tekortkomingen worden echter mogelijk veroorzaakt door de relatieve nieuwheid van het systeem, het gebrek aan bekendheid onder potentiële gebruikers en technische en administratieve moeilijkheden.

3.7. Gegevensbescherming in het VIS

De rechten van datasubjecten vormen een belangrijk onderdeel van de wet inzake gegevensbescherming. Garanderen dat datasubjecten toegang hebben tot hun persoonsgegevens en deze kunnen corrigeren en wissen, verhoogt de transparantie van de gegevensverwerking voor hen, maakt het mogelijk onrechtmatige verwerking aan het licht te brengen en verhoogt de kwaliteit van de gegevens voor rechtmatige verwerking. Deze overwegingen zijn des te relevanter als we het hebben over visumaanvragen, aangezien

²² Het VIS werd gebruikt voor asieldoelinden in het kader van de Dublinprocedure door 12 Schengenlidstaten en voor de behandeling van een asielaanvraag door 15 lidstaten, hoewel slechts vier lidstaten goed waren voor het overgrote deel van de zoekopdrachten. Zie voor meer details punt 6.1.6 van het werkdokument van de diensten van de Commissie en punt 1.6 van bijlage 2 daarbij.

naleving van het rechtskader op dit gebied bijzonder belangrijk is gezien de nadelige consequenties die onrechtmatige verwerking zou hebben.

Een belangrijk, tijdens de evaluatie vastgesteld fenomeen was dat datasubjecten hun recht om hun persoonsgegevens die in het VIS zijn opgeslagen te raadplegen, corrigeren of verwijderen, niet, of bijna niet, uitoefenen. Deze bevinding zou kunnen worden verklaard door de goede bescherming van persoonsgegevens door de lidstaten. Dit fenomeen zou echter deels ook kunnen worden veroorzaakt doordat datasubjecten niet op de hoogte zijn van hun rechten inzake gegevensbescherming en niet weten hoe zij deze kunnen uitoefenen (bijv. aan wie ze een dergelijk verzoek moeten richten).

Inspecties ter plaatse door de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, om toezicht te houden op de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens, en veiligheidsaudits van het centrale systeem van het VIS hebben er niet toe geleid dat er problemen op het gebied van gegevensbescherming zijn vastgesteld. In de bijna drie jaar dat eu-LISA draait, heeft het agentschap geen enkele klacht over gegevensbescherming ontvangen.

4. VOLGENDE STAPPEN

4.1. Maatregelen voor de korte/middellange termijn

Kwaliteitskwesaties

Om de gegevenskwaliteit in een vroeg stadium van de visumaanvraagprocedure te verbeteren, zouden er indicatoren voor defecten in de gegevenskwaliteit kunnen worden ingevoerd en gebruikt om aanvragen te controleren wanneer zij worden ingediend. Er zou bijvoorbeeld voor **elke toepassing** een korte lijst met indicatoren kunnen worden opgesteld, **zodat er een melding kan worden afgegeven wanneer een veld** (bijv. datum, een naam, een datum) **niet op juiste wijze is ingevuld, om toekomstige gebruikers zo te waarschuwen dat er mogelijk sprake is van een kwaliteitsprobleem.**

Er moeten ook gepaste maatregelen worden overwogen om te garanderen dat er bij voorafgaande raadplegingen geen risico wordt gelopen omdat er informatie ontbreekt in het VIS. Om deze kwestie op te lossen, **zou het VIS zo kunnen worden geprogrammeerd dat er geen verzoek tot voorafgaande raadpleging kan worden ingediend totdat alle in artikel 9 van de VIS-verordening voorgeschreven informatie op correcte wijze in het systeem is ingevoerd.** Daarnaast moet het met het systeem mogelijk zijn de identiteit van personen snel en eenduidig vast te stellen als hun vingerafdrukken in het systeem ontbreken en te zien waarom deze vingerafdrukken niet zijn ingevoerd, om te voorkomen dat zoekopdrachten aan de grensdoorlaatposten lang duren.

Wat betreft vingerafdrukken, **moeten er technische aanpassingen worden gedaan in het systeem zodat het beter onderscheid kan maken tussen gevallen waarin vingerafdrukken om juridische redenen niet vereist zijn en gevallen waarin er een feitelijke reden is waarom ze niet kunnen worden afgenomen.** Zo zal het systeem beter in staat zijn om eenduidige gegevens te verstrekken die kunnen worden gebruikt om na te gaan of alle consulaten de verplichtingen omtrent vingerafdrukken op correcte wijze toepassen en om

gevallen te identificeren waarin een persoon een visum is geweigerd omdat er een feitelijke reden was waarom hij of zij geen vingerafdrukken kon laten afnemen.

Om de belemmeringen weg te nemen waar men tegenaan loopt bij het verzamelen van biometrische gegevens, met name de belemmeringen die verband houden met de kwaliteit van gezichtsopnames, en om in de toekomst gecombineerde zoekopdrachten met gezichtsopnames mogelijk te maken, zouden er alternatieve normen kunnen worden ingevoerd. **Zo zouden de foto's bijvoorbeeld onmiddellijk kunnen worden genomen bij het aanvragen van een visum.**

Door gecentraliseerde bewaking van de gegevenskwaliteit en de vaststelling en invoering van gemeenschappelijke oplossingen hieromtrent, zou kunnen worden gegarandeerd dat er efficiënter op deze kwesties wordt ingesprongen. Daarom moet eu-LISA in de toekomst een rol gaan spelen op dit gebied, onder meer door belast te worden met het opstellen van verslagen over gegevenskwaliteit.

Gecentraliseerde technische oplossingen voor voorafgaande raadpleging en vertegenwoordiging

Er zou kunnen worden nagedacht over een gecentraliseerde technische oplossing die door alle lidstaten die bij een voorafgaande raadpleging betrokken zijn, op dezelfde manier wordt toegepast, bijvoorbeeld in de vorm van een **matrix ter identificatie van de ontvangende lidstaten die zijn betrokken bij een voorafgaande raadpleging**. Een dergelijke oplossing zou synergieën creëren en het gemakkelijker maken voor lidstaten om de IT-systemen in kwestie te onderhouden, en daarnaast garanderen dat de relevante gegevens worden opgeslagen in het VIS voordat er informatie wordt geraadpleegd.

Een **gecentraliseerde technische oplossing om de betrokken ontvangende lidstaten te identificeren door middel van een *ex-post*-melding**, zou ook kunnen worden overwogen. Op deze manier zouden alle relevante gegevens worden opgeslagen in een systeem voordat er een melding wordt verzonden.

Ten slotte **zou er in het VIS ook een gecentraliseerde technische oplossing kunnen worden overwogen voor de matrix van de consulaire vertegenwoordiging van lidstaten**. Dit zou gunstig zijn voor lidstaten, want zo zouden ze geen technische definities meer hoeven op te nemen in de vertegenwoordigingsovereenkomsten en dit zou het in het algemeen gemakkelijker maken om overeenkomsten te sluiten. Het zou ook gunstig zijn voor aanvragers, omdat de onzekerheid omtrent de manier waarop de procedure wordt uitgevoerd in het geval van vertegenwoordiging, wordt weggenomen.

Integratie van VIS Mail in het VIS

Om uitwisselingen tussen het centrale systeem en de nationale systemen samenhangender te maken, **moet het VIS Mail-mechanisme voor raadplegingen worden geïntegreerd in de infrastructuur van het VIS**. Een dergelijke maatregel zou het voor de lidstaten gemakkelijker maken om hun taken uit te voeren, omdat er op nationaal niveau minder systemen zouden zijn om te beheren en onderhouden. Deze maatregel zou kunnen worden gecombineerd met een

analyse om te bepalen welke berichten/meldingen (bijv. consulaire samenwerking, meldingen over TBV-visa²³) via VIS Mail moeten worden verzonden.

Vingerafdrukken meerdere malen afgenomen binnen 59 maanden

Om de huidige problemen met de 59-maandenregel voor het opnieuw afnemen van vingerafdrukken op te lossen, zouden consulaten een **bewijs kunnen afgeven waarop wordt bevestigd dat er op een bepaalde dag bij een bepaalde aanvrager vingerafdrukken zijn afgenomen**. Vervolgens zou aan de persoon in kwestie worden gevraagd dit bewijs te tonen indien hij of zij binnen 59 maanden opnieuw een visum aanvraagt.

Toegang tot het VIS voor rechtshandhavingsdoeleinden

Aangezien het sinds kort mogelijk is de informatie in het VIS te gebruiken voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, is er meer informatie en meer bewijs nodig om na te gaan waarom het systeem tot noch toe niet regelmatig voor dit doeleinde is gebruikt.

In de toekomst zouden rechtshandhavingsautoriteiten de **mogelijkheid kunnen krijgen om in het VIS te zoeken met behulp van latente vingerafdrukken en foto's**. Hierdoor zouden dergelijke zoekopdrachten nuttiger en doelmatiger worden.

Systematisch gebruik van het VIS aan de grenzen

Autoriteiten van lidstaten moeten worden aangemoedigd om aan hun bestaande verplichting te voldoen en **de combinatie van het visumnummer en de vingerafdrukken van de visumhouders te controleren met behulp van het VIS**. Praktische informatie inzake visumcontroles aan de buitengrenzen is beschikbaar in het Praktisch handboek voor grenswachters en werd geactualiseerd overeenkomstig de volledige implementatie van het systeem. Daarnaast kan de geplande **verbeterde interoperabiliteit tussen de informatiesystemen die beschikbaar zijn aan de buitengrenzen** de vereiste controles vergemakkelijken en versnellen. Aangezien vertragingen bij grensovergangen tot de belangrijkste obstakels behoren voor systematische controles met behulp van het VIS, zou de verbeterde werking en de ontwikkeling van het inreis-uitreisysteem een positief effect moeten hebben.

Gebruik van het VIS om de identiteit vast te stellen van personen die zijn opgepakt in verband met een illegale overschrijding van een buitengrens of omdat ze zich illegaal in een lidstaat bevonden

Lidstaten moeten overwegen **systematische controles** in te voeren **om illegale migranten die zich zonder reisdocumenten op hun grondgebied bevinden, op te sporen** voor terugkeerdoeleinden. Derde landen beschouwen de gegevens die via het VIS worden verzameld vaak niet als voldoende bewijs om reisdocumenten te verstrekken voor terugkeer, maar het systeem kan toch nuttig zijn om de nationaliteit vast te stellen en voor vervolgonderzoeken. Daarnaast gelden de resultaten van zoekopdrachten in het VIS in de meest recente overnameovereenkomsten van de EU als bewijs van nationaliteit.

²³ Visa met territoriaal beperkte geldigheid.

Het VIS wordt momenteel slechts in zeer beperkte mate gebruikt voor terugkeerdoeleinden. Het VIS zou echter een veel grotere rol kunnen spelen indien het **mogelijk zou zijn een gescande pagina van het paspoort van de visumaanvrager in het systeem op te slaan**. Als lidstaten toegang zouden kunnen krijgen tot een kopie van het paspoort van een illegale migrant, zou dit de kans op een doeltreffende terugkeer kunnen verbeteren en de procedure kunnen versnellen. Hierdoor zouden er ook meer personen kunnen terugkeren op basis van een EU-reisdocument voor terugkeer²⁴ in combinatie met een kopie van het paspoort.

Systematisch gebruik van het VIS voor asielaanvragen

Het potentieel van het VIS voor asieldoelinden moet door alle lidstaten op een meer systematische manier worden benut. **Alle lidstaten moeten worden aangemoedigd om het VIS te gebruiken voor asieldoelinden** om:

- te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de beoordeling van de asielaanvraag om een meer doeltreffende en uniforme werkwijze te garanderen; en
- bij het beoordelen van de substantie van de asielaanvraag te helpen de identiteit en geloofwaardigheid van de aanvrager vast te stellen.

Wat betreft de Dublin-verordening, worden lidstaten in het voorstel voor een herschikking van de Dublin III-verordening²⁵ verplicht om zoekopdrachten in het VIS uit te voeren. In de toekomst moeten asielautoriteiten toegang krijgen om het reisdoel te controleren in het kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid.

Gegevensbescherming

Nationale gegevensbeschermingsautoriteiten moet vriendelijk worden verzocht om **kwaliteitscontroles** uit te voeren op de informatie die wordt verstrekt aan datasubjecten door diplomatieke missies, consulaire posten en externe dienstverleners, en om meer systematische controles uit te voeren, waaronder audits van het nationale VIS.

Doelmatigere zoekopdrachten om fraude te bestrijden

Het VIS heeft de bestrijding van identiteitsfraude aan de grenzen tijdens de visumprocedure aanzienlijk verbeterd, met name door het gebruik van biometrische gegevens. **Het bereik van tweedelijns zoekopdrachten aan de grens** voor reizigers bij wie het fysiek onmogelijk is om de vingerafdrukken te controleren (of die op het moment dat zij hun visum aanvroegen, fysiek niet in staat waren hun vingerafdrukken te laten afnemen) **zou kunnen worden uitgebreid**, zodat inexacte zoekresultaten worden toegestaan. Aan de hand van deze zoekopdrachten kunnen grenswachten meer informatie inwinnen, waardoor zij kunnen bepalen of er vermoedelijk sprake is van fraude.

Statistieken op basis van VIS-gegevens

²⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, COM(2015) 668 final, 15.12.2015.

²⁵ COM(2016) 270 final.

Wat betreft de productie van statistieken, lijkt het de juiste stap voorwaarts te zijn om de **eu-LISA** namens de lidstaten te **belasten met de taak van het opstellen van verslagen**. Vergelijkbaar met wat het geval is voor het EES, zou van eu-LISA kunnen worden geëist dat er een centrale databank met gegevens wordt opgezet die regelmatig beschikbaar wordt gesteld aan de Commissie, lidstaten en EU-agentschappen (zoals Frontex of Europol). Te dien einde moet eu-LISA ook worden belast met het bijhouden van de registers van gegevensverwerkingsoperaties die worden uitgevoerd in het kader van de toepassing van Besluit 2008/633/JBZ. Op de langere termijn moeten deze gegevens kunnen worden gecombineerd met die uit andere databanken (bijv. EES) om strategische verslaglegging over migratietrends mogelijk te maken. Lidstaten zouden dan toegang kunnen hebben tot:

- technische statistieken (aanleg van visumaanvraagdossiers, zoekopdrachten, controles aan de grens per uur, dag, maand, jaar etc.);
- cijfers over de prestaties van het VIS met het oog op de doelstellingen van het systeem (zowel algemene gegevens als gegevens per lidstaat);
- strategische informatie en statistieken over de VIS-gegevens (mogelijkheid van een afzonderlijke databank, vergelijkbaar met die in EES), met betrekking tot de visumactiviteit van alle lidstaten. In dit opzicht moet de taak van het produceren van visumstatistieken door de Commissie (de taak wordt in de Visumcode aan de Commissie toegewezen) worden overgedragen aan eu-LISA.

Daarnaast **kan het verslag over het technisch functioneren van het VIS in plaats van elke twee jaar, zoals nu het geval is, elk jaar door eu-LISA worden opgesteld**. Zo zou het systeem beter kunnen worden bewaakt en de relevante bepalingen worden afgestemd op die van vergelijkbare instrumenten (SIS, Eurodac).

Met een herziene VIS-verordening zou de Commissie eu-LISA kunnen verzoeken statistieken te verschaffen over specifieke aspecten van de invoering van het systeem of over de tenuitvoerlegging door de lidstaten van verschillende VIS-gerelateerde beleidsaspecten, met name de gegevens die nodig zijn voor de Schengenevaluaties door de lidstaten.

4.2. Andere mogelijke toekomstige ontwikkelingen van het VIS

De aandacht moet niet alleen worden gericht op de ervaring die is opgedaan tijdens de eerste toepassing van het rechtskader van het VIS, maar ook op de potentiële toekomstige gebruikers van het systeem. Het VIS biedt meerdere, kwantificeerbare voordelen op het gebied van grensbeveiliging, die belangrijk zijn in een wereld die steeds meer verbonden is en waar complexe onderlinge verbanden bestaan tussen verschillende beleidsgebieden. Zo kan het systeem onder meer **gemakkelijk en goedkoop worden gekoppeld aan:**

- **bestaande EU-systemen (SIS, Eurodac);**
- **toekomstige EU-systemen (EES);**
- **databanken (gestolen en verloren reisdocumenten).**

Na de bekendmaking van de mededeling *Krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid*²⁶ (de mededeling "Slimme grenzen") die op 6 april 2016 werd aangenomen, heeft de Commissie een **Deskundigengroep op hoog niveau inzake informatiesystemen en interoperabiliteit** opgezet, die de juridische, technische en operationele aspecten zal onderzoeken van de verschillende opties om interoperabiliteit van de SIS-, VIS- en Eurodac-systemen te bewerkstelligen. Een eindrapport met aanbeveling wordt half 2017 verwacht en zal mogelijk leiden tot juridische veranderingen in het VIS om interoperabiliteit met andere systemen mogelijk te maken.

Voorts wordt voor het einde van het jaar een wetgevingsvoorstel voor de vaststelling van een **EU-systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS)** gepresenteerd, samen met nieuwe taken voor eu-LISA, waaronder het ontwerpen van een centraal systeem voor het bewaken van de gegevenskwaliteit in alle systemen.

Bij het maken van vorderingen en het invoeren van verdere technische en operationele interoperabiliteit en nieuwe functies, moet rekening worden gehouden met het fundamentele recht op de bescherming van persoonsgegevens, zoals erkend in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten, en met name met het beginsel van doelbinding dat uit dit recht voortvloeit²⁷.

Bij het onderzoeken van de interoperabiliteit van grootschalige systemen moet bijzondere aandacht wordt besteed aan eisen met betrekking tot gegevensbescherming door ontwerp, zoals genoemd in artikel 25 van de nieuwe Verordening (EU) 2016/679 (algemene verordening gegevensbescherming) en artikel 20 van de Richtlijn (EU) 2016/680 (gegevensbescherming bij politie samenwerking).

Daarnaast kwam uit de eu-LISA-evaluatie die in 2015 werd uitgevoerd²⁸ naar voren dat de verantwoordelijkheden van de Commissie op het gebied van communicatie-infrastructuur moeten worden overgedragen aan eu-LISA, om volledige samenhang van het operationeel beheer van het VIS te garanderen. Voor sommige van deze initiatieven en bevindingen

²⁶ COM(2016) 205 final.

²⁷ Artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Artikel 6, lid 1, onder b), van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad 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, later vervangen door artikel 5, lid 1, onder b), van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PB L 119, 4.5.2016, blz. 1–88.

Artikel 3 van het Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politie en justitie samenwerking in strafzaken, later vervangen door artikel 4, lid 1, onder b), van Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, PB L 119, 4.5.2016, blz. 89–131.

²⁸ "Independent external evaluation of the European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice - eu-LISA", ISBN: 978-92-79-58236-3, Catalogusnummer, DR-01-16-464-EN-N.

moeten de juridische instrumenten van het VIS en andere rechtshandelingen worden gewijzigd.

Tijdens de evaluatie werd duidelijk dat er ook enige interesse bestaat onder de lidstaten om informatie te kunnen inzien over nationale **visa voor lang verblijf, waaronder de biometrische gegevens die in het VIS zijn opgenomen.**

De mogelijkheid om **de configuratie van het centrale systeem aan te passen** om beter in staat te zijn om snel en doelmatig te reageren op beschikbaarheidsbehoeften tijdens storingen, moet ook worden onderzocht.

Eu-LISA moet gebruik kunnen maken van testoplossingen die in overeenstemming zijn met het toepasselijke kader voor gegevensbescherming, om de verschillende VIS-functies op meer realistische wijze te kunnen testen.

Tenslotte moet, zoals aangegeven in het onderzoek naar de betrouwbaarheid van vingerafdrukken bij kinderen onder de 12 jaar²⁹, en rekening houdend met het verslag van de Commissie uit 2016 over mensenhandel³⁰, verder worden onderzocht of **de leeftijdsgrens voor het afnemen van vingerafdrukken bij kinderen kan worden verlaagd naar 6 jaar**, met name om te beoordelen hoe dit zou kunnen helpen bij het vaststellen van de identiteit van slachtoffers van mensenhandel en de opsporing van de handelaars. **Hierbij moet rekening worden gehouden met het belang van het kind.**

4.3. Mogelijke wetgevingsherzieningen

Sommige van de tekortkomingen die tijdens de evaluatie van het rechtskader van het VIS werden vastgesteld en sommige van de aanbevelingen voor verbetering kunnen alleen worden uitgevoerd door middel van een herziening van de rechtsgrondslag van het VIS. Daarbij zou het bijvoorbeeld gaan om:

- de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de productie van de statistieken aan eu-LISA;
- koppelingen met andere systemen;
- verbeterde regels inzake gegevenskwaliteit en het opstellen van verslagen over gegevenskwaliteit;
- het schrappen van achterhaalde bepalingen in de huidige wet (bijv. over de implementatie en het opzetten van en de overgang naar VIS Mail of verschillende overgangperiodes).

Bij beoogde wetgevingsherzieningen zal de Commissie zo nodig een effectbeoordeling uitvoeren om de verschillende beleidsopties voor een dergelijk voorstel te analyseren en de waarschijnlijke impact ervan te beoordelen.

²⁹ Zie verslag EUR 26193 EN, 'Fingerprint Recognition for Children', opgesteld door het GCO.

³⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het document "Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van mensenhandel", SWD(2016) 159 final.