

## Fiche 2: Europees actieplan tegen (reis)documentenfraude

### 1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Action plan to strengthen the European response to travel document fraud

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

08 december 2016

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2016)790

d) *EUR-Lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1483365080749&uri=CELEX:52016DC0790>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### 2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Commissie heeft op 8 december 2016 een mededeling gedaan omtrent een actieplan voor het tegengaan van fraude met reisdocumenten. De recente terreuraanslagen en migratiestromen in Europa tonen aan dat fraude met (reis)documenten een belangrijk middel is voor terroristen en georganiseerde misdaad zoals mensensmokkel. De Commissie acht het daarom van belang dat de veiligheid van reisdocumenten, de onderliggende infrastructuur en de controlefunctie versterkt worden.

In het actieplan benoemt de Commissie een grote verscheidenheid aan activiteiten voor de lidstaten, de Commissie, het Europees Parlement en de Raad. De activiteiten kunnen samengevat worden in acht hoofdthema's die betrekking hebben op identiteitsregistratie en productie, verstrekking alsmede de controle van documenten.

De hoofdthema's van het actieplan betreffen:

1. Verscherping van procedures bij de identiteitsregistratie
2. Verbeteren fraudebestendigheid van documenten
3. Verspreiden, toegankelijk maken en bevorderen van kennis over deze onderwerpen
4. Verbeteren van de registratie van verloren, gestolen, vervalste, verduisterde of ongeldig verklaarde documenten
5. Onderzoek naar het gebruik van biometrie in bevolkingsadministraties van de lidstaten
6. Stimuleren en verbeteren afname en gebruik van biometrie bij identiteitsregistratie en controle van documenten
7. Stimuleren gebruik en uitbreiding van Schengen Informatie Systeem (SIS) met een zoekfunctie voor vingerafdrukken (AFIS<sup>1</sup>) en een functionaliteit voor het opnemen van vervalste documenten
8. Stimuleren automatische controle van reisdocumenten

*b) Impact assessment Commissie*

Niet opgesteld.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

*a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het actieplan draagt bij aan een betrouwbare identiteitsinfrastructuur binnen de Europese grenzen. Waar het gaat om veiligheidskenmerken op identiteitskaarten, vreemdelingendocumenten en paspoorten voldoet Nederland in principe aan de voorgestelde eisen. In Nederland worden de identiteitskaarten en paspoorten op een centrale locatie geproduceerd én gepersonaliseerd. Hierdoor zijn er geen blanco documenten in roulatie en kunnen deze niet ontvreemd worden. Alle

---

<sup>1</sup> Automated Fingerprint Identification System

Nederlandse reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven of van rechtswege zijn vervallen, worden in het Basisregister Reisdocumenten geregistreerd. Vanuit dit register worden deze gegevens ook geregistreerd in het SIS en bij Interpol.

Nederland hecht veel belang aan de veiligheid van (reis)documenten en onderschrijft de noodzaak tot verscherpte controle aan de buitengrenzen van het Schengengebied. In dit verband hecht Nederland aan een effectieve aanpak van identiteitsfraude en documentfraude om illegale immigratie/grensoverschrijding tegen te gaan. Informatie-uitwisseling over nieuwe werkwijzen van documentvervalsing is een essentieel element. Nederland gaat terughoudend om met de opslag van biometrie. De opnamen van vingerafdrukken die ten behoeve van paspoorten zijn gemaakt, worden alleen op de paspoorten opgeslagen; na uitgifte van het paspoort worden de vingerafdrukken in het aanvraagstelsel vernietigd. Bij het gebruik van biometrie houdt Nederland telkens rekening met de proportionaliteit van de maatregelen enerzijds en het belang van privacy voor de burger anderzijds.

Zoals blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie dat in december 2016 verscheen blijkt dat het SIS in de voorbijaande jaren veel heeft opgeleverd. Het informatiesysteem en de samenwerking SIRENE<sup>2</sup> worden intensief door Nederland gebruikt. Het kabinet hecht er aan dat het informatiesysteem optimaal wordt benut, kwalitatief goede en ook meer informatie bevat. Het kabinet hecht aan de snelle implementatie van het huidige initiatief voor een vingerafdrukzoekfunctie (AFIS) in het SIS, maar wel op een dusdanige wijze dat deze ook echt werkbaar is voor het grenscontroleproces of controles op straat.

De Commissie had in het verleden aangekondigd om met voorstellen te komen om het SIS aan te passen. Op 21 december heeft de Commissie hierover drie voorgestelde verordeningen gepubliceerd. Uw Kamer zal door middel van een apart fiche over het standpunt van het kabinet inzake de voorstellen worden geïnformeerd.

---

<sup>2</sup> Supplementary Information Request at the National Entry

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede identiteitsregistratie en correcte en goed uitgewerkte procedures voor productie, verstrekking en controle van documenten. Nederland neemt daarom actief deel aan werkgroepen binnen de International Civil Aviation Organization (ICAO) en EU-verband om kennis en best practices te delen. In het ICAO Verdrag van Chicago (Annex 9, artikel 3.35.1) zijn reeds afspraken gemaakt omtrent het innemen van documenten die niet meer gebruikt mogen worden. Het kabinet vraagt hier aandacht voor om zodoende afwijkingen tussen landen te voorkomen.

In het kader van fraudebestrijding verwelkomt het kabinet de oproep in de mededeling om verloren, gestolen, verduisterde of van rechtswege vervallen reisdocumenten systematisch in het SIS en de Stolen and Lost Travel Documents gegevensbank (SLTD) van Interpol op te nemen en deze documenten in te nemen wanneer ze worden aangetroffen. Met betrekking tot het opvoeren van reisdocumenten van derde landen die dit niet zelf doen in het SLTD van Interpol is het kabinet van mening, dat gegeven de regels van Interpol, landen niet zelf reisdocumenten van andere landen in het systeem kunnen opvoeren. Dit dient te gebeuren door het Interpol General Secretariat. Hierdoor vindt geen dubbel werk door verschillende landen plaats en vindt verificatie centraal plaats.

Ten aanzien van de invoering van de vingerafdrukzoekfunctie (AFIS<sup>3</sup>) voor het SIS is het kabinet voorstander van een snelle invoer van deze functionaliteit, waarbij de snelheid niet alleen afhankelijk is van de lidstaten maar ook de ondersteuning en samenwerking met het EU-agentschap eu-LISA<sup>4</sup> en de Europese Commissie. Voor een goede uitrol van de functionaliteit is het essentieel dat op centraal niveau de juiste maatregelen zijn getroffen en het AFIS aan de gewenste behoeften voor eindgebruikers - snelle resultaten t.b.v. (grens)controleacties - voldoet.

Op grond van het voorgaande is het kabinet in het algemeen positief over de voorgestelde activiteiten. De verwerking van persoonsgegevens (inclusief

---

<sup>4</sup>European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice

bijzondere persoonsgegevens<sup>5</sup>) die in deze mededeling worden voorgesteld, dient plaats te vinden binnen de kaders die gelden binnen de verordening gegevensbescherming, richtlijn gegevensbescherming en het recht op bescherming van persoonsgegevens (resp. art 7 en 8 van het EU-Handvest voor de grondrechten). Voor het kabinet is het van groot belang dat de voorstellen van de Commissie aansluiten bij en binnen de kaders vallen van de genoemde EU-wetgeving en jurisprudentie.

Het kabinet vertrouwt voor de naleving ervan op de rol van de Europese en nationale toezichthouder van gegevensbescherming, in acht nemende het belang van de beveiliging van persoonsgegevens, bij de verdere uitwerking van de voorstellen. Het kabinet is kritisch met betrekking tot voorstellen die gaan over de opslag van biometrie en onderzoek van de Commissie daarover. Toekomstige voorstellen die voortvloeien uit deze mededeling zullen door het kabinet opnieuw kritisch worden beoordeeld.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Gezien het vroege stadium waarin dit voorstel zich thans bevindt is er op dit moment nog onvoldoende inzicht met betrekking tot het krachtenveld.

**4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

*a) Bevoegdheid*

De mededeling moet in het kader van grensbeheer worden geplaatst (artikel 77, (1,2) VWEU) en betreft onder andere het verkennen, onderzoeken, bespreken en stimuleren van diverse onderwerpen. De bevoegdheid van de Unie met betrekking tot procedures omtrent grensverkeer vloeien voort uit artikel 77 (1)b VWEU. Gelet op de systematische informatieverstrekking en de voorstellen omtrent kennisontwikkeling moet de vingerafdrukzoekfunctie in het kader van politieke samenwerking worden geplaatst (artikel 87(2) VWEU).

---

<sup>5</sup> Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens die direct op de persoon herleidbaar zijn zoals geboortedatum, BSN-nummer, vingerafdrukken, afkomst, etc.

Het kabinet is van mening dat de bevoegdheid van de EU op enkele onderdelen niet evident aanwezig is. Artikel 77(3) VWEU voorziet in de bevoegdheid regels te stellen omtrent paspoorten en identiteitskaarten, maar alleen in het kader van het bevorderen van het vrije verkeer van Unieburgers en alleen via eenparigheid. Volgens het kabinet dient duidelijker gemotiveerd te worden of de plannen binnen de bevoegdheden van de EU vallen.

In de mededeling wordt niet duidelijk onderbouwd op welke rechtsbasis de Unie voorstellen mag doen om onderzoek te doen naar de huidige situatie van het gebruik van biometrische identificatiemiddelen in de bevolkingsadministratie en het faciliteren van de discussie hierover.

*b) Subsidiariteit*

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld tegen de achtergrond van de Europese afspraken met betrekking tot de samenwerking in het kader van het Schengenacquis. In de strijd tegen terrorisme en het beheersen van migrantenstromen is het van belang dat de bestaande systemen (SIS en SLTD) optimaal ingezet kunnen worden.

Het kabinet onderschrijft dat het delen van informatie omtrent reisdocumenten en het invoegen van de vingerafdrukzoekfunctie (AFIS) in het SIS hiervoor noodzakelijke maatregelen zijn.

Nederland is kritisch over de subsidiariteit over de onderdelen die betrekking hebben op de echtheidskenmerken op identiteitsdocumenten en brondocumenten en het voorstel om onderzoek naar opname van biometrie in bevolkingsadministraties. Gegeven de twijfels die Nederland heeft over de bevoegdheid van de Unie op deze onderdelen zullen nieuwe voorstellen, die voortvloeien uit deze mededeling, nauwkeurig opnieuw worden beoordeeld.

*c) Proportionaliteit*

Nederland beoordeelt proportionaliteit van de mededeling positief met een kanttekening. Het kabinet is positief waar de voorstellen bijdragen aan de bestrijding van fraude met documenten en zo illegale immigratie en terrorisme tegengaan. In dit kader is het van belang dat kennis en informatie optimaal ontwikkeld, gedeeld en benut kunnen worden. De middelen die worden voorgesteld verhouden zich tot het beoogde doel.

Daarnaast volgt het kabinet nauwgezet de voorstellen die voortvloeien uit deze mededeling omtrent het onderzoeken en het faciliteren van de discussie over het gebruik van biometrische identificatiemiddelen in bevolkingsadministraties. Hierbij heeft het kabinet specifiek aandacht voor het feit dat de voortvloeiende voorstellen proportioneel blijven ten opzichte van het belang van de privacy van de burger enerzijds en het gebruik van biometrische gegevens anderzijds.

*d) Financiële gevolgen*

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline

*e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

De Commissie vraagt de lidstaten te overwegen om de procedures voor identiteitsregistratie te verscherpen. Indien de verantwoordelijke overheden daadwerkelijk overgaan tot verscherping van deze procedures, kan dit mogelijk leiden tot extra administratieve lasten. Daarnaast wordt lidstaten gevraagd de vereisten voor het tonen van bepaalde publieke documenten te versimpelen en meer gebruik te maken van het Interne marktinformatiesysteem. Dit kan leiden tot verlaging van de regeldruk.

Naar verwachting zal het opvoeren van reisdocumenten uit derde landen die dit niet zelf doen in het Interpol SLTD mogelijk leiden tot extra administratieve lasten bij de uitvoerende instanties.

Nadere concrete maatregelen die voortvloeien uit de gemaakte voorstellen kunnen leiden tot verhoging van administratieve lasten waar het gaat om extra registraties of verscherpte procedures. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zo veel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.