



Bruxelles, den 14.10.2016
COM(2016) 655 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS), brug af fingeraftryk ved de ydre grænser og brug af biometri i visumansøgningsproceduren/REFIT-evaluering

{SWD(2016) 327 final}
{SWD(2016) 328 final}

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS), brug af fingeraftryk ved de ydre grænser og brug af biometri i visumansøgningsproceduren/REFIT-evaluering

1. INDLEDNING

1.1. VIS og dets rolle i udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne

Under den gradvise indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal Den Europæiske Union sikre fri bevægelighed for personer og et højt sikkerhedsniveau. I denne forbindelse blev det prioriteret at udvikle og indføre visuminformationssystemet (VIS) til udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne¹.

Der er vedtaget omfattende retsregler for at etablere VIS:

- Ved **Rådets beslutning 2004/512/EF** af 8. juni 2004 blev VIS indført som et system til udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne
- **Forordning (EF) nr. 767/2008** af 9. juli 2008 fastsatte formålet med VIS og dets funktioner og ansvarsområder og fastsatte betingelserne og procedurerne for udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne for at lette behandlingen af visumansøgninger og afgørelser i forbindelse hermed
- **Forordning (EF) nr. 810/2009** af 13. juli 2009 (visumkodeksen) fastsatte reglerne om registrering af biometriske identifikatorer i VIS.

VIS fik også det formål at bidrage til den indre sikkerhed og bekæmpe terrorisme. **Rådets afgørelse 2008/633/RIA** af 23. juni 2008 fastsatte derfor de betingelser, hvorunder medlemsstaternes udpegede myndigheder og Europol kan få adgang til at konsultere VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser.

VIS er medvirkende til at:

- 1) forbedre gennemførelsen af den fælles visumpolitik, det konsulære samarbejde og konsultationerne mellem de centrale myndigheder for at forebygge trusler mod den indre sikkerhed og "visum shopping"
- 2) fremme bekæmpelsen af svig og kontrollen ved de ydre grænseovergangssteder og inden for medlemsstaternes område
- 3) bidrage til identifikationen og tilbagesendelsen af irregulære indvandrere
- 4) fremme anvendelsen af Dublinforordningen².

VIS bidrager specifikt til at beskytte medlemsstaternes indre sikkerhed og bekæmpe terrorisme³ ved at forbedre den måde, hvorpå visumansøgninger vurderes. Dette omfatter bedre konsultationerne mellem de centrale myndigheder og bedre kontrol og identifikation af ansøgerne på konsulater og ved grænseovergangssteder. Beskyttelse af medlemsstaternes indre sikkerhed og bekæmpelse af terrorisme er et generelt mål med og et grundlæggende

¹ Ved "medlemsstater" forstås i dette dokument Schengenmedlemsstater, dvs. EU-medlemsstater, der er medlemmer af Schengen, samt associerede Schengenlande.

² Forordning (EU) nr. 604/2013 erstatter forordning (EF) nr. 343/2003 (EUT L 50 af 25.2.2003, s. 1).

³ Jf. punkt 1 g) i bilaget til Rådets konklusioner af 19.2.2004.

kriterium for den fælles visumpolitik. VIS bidrager også til at bekæmpe ulovlig indvandring⁴ og er til fordel for bona fide-rejsende ved at forbedre og lette procedurerne for udstedelse af visum og kontrol.

VIS blev indført gradvist i alle medlemsstaternes konsulater rundt om i verden mellem oktober 2011 og februar 2016.

Der udstedes omkring 16 millioner Schengenvisa hvert år af de 26 medlemsstater og associerede Schengenlande. Ved udgangen af marts 2016 var der indtastet data om næsten 23 millioner visumansøgninger og 18,8 millioner fingeraftryk i VIS.

Systemet har nu over 1 million operationer om dagen og 100 000 operationer i timen. Det har en kapacitet på op til 450 000 000 operationer i timen og kan lagre og behandle 60 millioner visumansøgningsdata.

1.2. Vurdering og overvågning

Ifølge retsreglerne om VIS skal der foretages en evaluering af gennemførelsen af **VIS-forordningen**⁵ og **beslutningen om indførelsen af VIS**⁶ samt af de retshåndhævende myndigheders brug af VIS på grundlag af **afgørelsen om retshåndhævende myndigheders adgang til VIS**⁷ og anvendelsen af biometri i visumansøgningsproceduren på grundlag af **visumkodeksen**⁸.

På dette grundlag og i betragtning af de overordnede principper og kriterier om at foretage en evaluering af EU's politikinstrumenter i forbindelse med programmet for målrettet og effektiv regulering (Refitprogrammet) iværksatte Kommissionen i 2015 den første evaluering af systemet siden det blev sat i drift (2011), hvor den specifikt så nærmere på:

- VIS' ydeevne som system
- hvordan systemet er blevet gennemført i praksis
- i hvilket omfang, systemet har opfyldt de politiske mål
- om det er egnet til formålet med hensyn til **effektivitet, relevans, sammenhæng og merværdi** for EU's visumpolitik.

I rapporten (og evalueringen, der understøtter den) ses også på:

- om systemet opfylder målene til en rimelig pris

⁴ Jf. Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1, litra e), og artikel 15.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60).

⁶ Rådets beslutning nr. 512/2004 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS) (EUT L 213 af 15.6.2004, s. 5).

⁷ Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 129).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1).

- de opnåede resultater i lyset af målene
- medlemsstaternes gennemførelse af retsreglerne.

Evalueringen er foretaget internt af Kommissionen. Der blev brugt en række forskellige dataindsamlingsværktøjer til at indsamle oplysninger fra en lang række interessenter, herunder:

- omfattende dokumentgennemgang
- en EU-undersøgelse, som blev sendt til medlemsstaterne, og som 19 medlemsstater besvarede⁹, og til Det Europæiske Agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed (eu-LISA)
- feedback fra eu-LISA's bestyrelse, møder i Den Rådgivende Gruppe for VIS og fra de kompetente arbejdsgrupper i Rådet (Visum-arbejdsgruppen, Venner af VIS og VISION), Schengenevalueringer af medlemsstaterne samt det lokale Schengensamarbejde mellem medlemsstaternes konsulater rundt om i verden.

Udtalelserne fra tredjelandstatsborgere og regeringer i lande med visumpligt blev taget i betragtning både via medlemsstaternes og Kommissionens erfaring med udrulningen og anvendelsen af VIS på verdensplan.

Rapporten trækker også på en undersøgelse¹⁰, der blev gennemført af Det Fælles Forskningscenter om genkendelse af fingeraftryk af børn.

Selv om evalueringen bygger på VIS' fire års virke, blev der taget hensyn til det forhold, at VIS' udrulning i verden skete gradvist, hvilke f.eks. betyder, at over 50 % af mængden af VIS-transaktioner stammer fra regioner, hvor VIS kun havde været anvendt 3-4 måneder inden evalueringen blev afsluttet. Det betyder, at der kun foreligger begrænsede data og kontrol fra disse regioner på det tidspunkt, hvor evalueringen blev foretaget. Selv om dette må anses for at være en begrænsende faktor, gjorde de foreliggende data og den dokumentation, der blev indsamlet, det muligt at drage en række konklusioner hvad angår centrale aspekter af VIS og evalueringsspørgsmålene.

Ud over at rapporten beskriver de vigtigste resultater af evalueringen og Kommissionens holdninger indeholder den også en række henstillinger til, hvad de næste skridt bør være.

2. DE VIGTIGSTE RESULTATER FRA EVALUERINGEN

Overordnet set tyder resultaterne på, at indførelsen af VIS har ført til 1) en forenklet og lettere visumansøgningsprocedure, idet det sikres, at data indsamlet af alle medlemsstater lagres og udveksles via et fælles system, 2) færre de administrative byrder for de nationale administrationer og 3) klare, gnidningsløse og effektive procedurer i forbindelse med behandling af visumansøgninger, kontrol ved de ydre grænser eller på området, identifikation af tredjelandstatsborgere med henblik på migration eller tilbagesendelse eller behandling af asylansøgninger.

⁹ Østrig, Belgien, Tjekkiet, Estland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Island, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Sverige, Slovakiet, Sverige og Schweiz.

¹⁰ JRC-IPSC "Fingerprint Recognition for Children" (Report EUR 26193 EN).

Denne overordnede vurdering bygger på analysen af nedenstående evalueringskriterier.

2.1. Har VIS opfyldt målene effektivt?

Et stort flertal af bidragende medlemsstater¹¹ er enige i, at **indførelsen af VIS har lettet visumansøgningsproceduren**, som blev forenklet med indførelsen af et system til at lagre og udveksle data mellem medlemsstater om ansøgninger og afgørelser i forbindelse hermed.

eu-LISA-statistikker viser, at det i gennemsnit tager fire dage at fuldføre en undersøgelsesprocedure fra indgivelse af en visumansøgning til udstedelse af et visum, mens de fleste medlemsstater var omkring fem dage om at behandle en ansøgning. Denne periode er væsentligt lavere end den tilladte grænse på 15 arbejdsdage.

De fleste medlemsstater¹² mente også, at **indførelsen af VIS havde gjort det lettere at bekæmpe visumsvig**, selv om størstedelen af dem¹³ ikke mente, at VIS *forhindrede* ansøgere i at forsøgte at omgå kriterierne for fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der var ansvarlig for at behandle deres visumansøgning.

Frontex' årlige risikoanalyse for 2016 viser, at indførelsen af VIS-kontrol ved grænserne i oktober 2011 førte til flere, at flere falske visa blev opdaget ved grænserne i perioden umiddelbart efter (2012), og at VIS i det lange løb afskrækkede personer i at benytte falske visa ved indrejse i EU's område¹⁴.

De fleste medlemsstater¹⁵ mente, at **indførelsen af VIS littede kontrollen ved de ydre grænseovergangssteder og på medlemsstaternes område**.

Ifølge eu-LISA-rapporter baseret på dataindsamling tager det i øjeblikket i gennemsnit 1,36 sekunder at udføre en første kontrol med fingeraftryk og 0,31 sekunder uden fingeraftryk. En efterfølgende kontrol tager i gennemsnit 13,78 sekunder med fingeraftryk og 0,28 uden.

I rapporten om den tekniske udvikling i brugen af fingeraftryk ved grænserne¹⁶ blev det konstateret, at den samlede virkning af den tid, det tager at indsamle og kontrollere fingeraftryk, i gennemsnit er 26 sekunder ved luftgrænser og 44 sekunder ved søgrænser. Disse oplysninger tyder på, at der er gjort væsentlige fremskridt med at afkorte den tid, der bruges på kontrol ved de ydre grænser i forhold til før, hvor den blev foretaget manuelt, samt at kontrollen er mere pålidelig takket være biometriske data.

En stor del af de deltagende medlemsstater¹⁷ var af den opfattelse, at **indførelsen af VIS har hjulpet dem med at identificere personer, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl** på medlemsstaternes område, primært på grund af muligheden for at sammenligne biometriske data.

¹¹ 14 ud de 19 medlemsstater, der bidrog til undersøgelsen.

¹² 17 Medlemsstater.

¹³ 12 Medlemsstater.

¹⁴ Yderligere oplysninger findes i punkt 6.1.3 i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "*Facilitating the fight against fraud*".

¹⁵ 14 Medlemsstater.

¹⁶ Bygger på input fra ni medlemsstater.

¹⁷ 15 Medlemsstater.

Mange af de deltagende medlemsstater¹⁸ mener også, at **indførelsen af VIS har understøttet anvendelsen af Dublinforordningen**, idet systemet har bidraget til at afgøre, hvilken medlemsstat der var ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, i tilfælde hvor et visum var blevet udstedt af en medlemsstat til asylansøgeren. Statistikker understøtter fornemmelsen af, at **VIS er blevet godt modtaget af alle medlemsstater som et bevisinstrument i Dublinproceduren**: mellem oktober 2011 og november 2015 blev VIS brugt til Dublin-relaterede formål af 12 Schengenmedlemsstater i næsten 400 000 tilfælde og af 15 medlemsstater til at undersøge næsten 1,38 millioner asylsager.

For næste **halvdelen af de deltagende medlemsstater** har indførelsen af VIS haft en **positiv effekt på forebyggelsen af trusler mod medlemsstaternes indre sikkerhed**, mens kun to medlemsstater mener, at denne indvirkning er begrænset. Denne opfattelse underbygges af statistikkerne, som viser, at VIS kun i begrænset omfang benyttes til beskyttelse af den indre sikkerhed, hvilket til dels skyldes, at brugen af VIS til dette formål er forholdsvis ny¹⁹. Den begrænsede brug kan både være en årsag til og en følge af, at VIS' opfattes som havende en begrænset positiv virkning i forebyggelsen af trusler mod den indre sikkerhed.

2.2. Har VIS tjent formålene effektivt?

Omkostningerne ved at oprette VIS var næsten 151 mio. EUR over seks år (2005 til 2011). Derudover afholdt medlemsstaterne udgifter fra 1-2 mio. EUR til 30 mio. EUR til at oprette deres nationale systemer, hvilket svarer til i alt ca. 600 mio. EUR²⁰, herunder vedligeholdelsesomkostninger i de første år. Medlemsstaternes omkostninger afhang af deres konsulære netværk og det anvendte udstyr. Det er vanskeligt at kvantificere de omkostninger, medlemsstaterne har haft til at indføre de nationale systemer, primært på grund af den måde, systemerne er organiseret på nationalt plan. Oftest er der ikke tale om nationale systemer, der er bygget helt fra bunden, men snarere om eksisterende systemer, der er moderniseret og tilpasset, således at de kan forbindes med VIS. Siden kontrollen og identifikationen af tredjelandstatsborgere blev omlagt til det centrale VIS-system, har VIS bidraget til at skabe synergier på europæisk plan og begrænset omkostningerne på nationalt plan.

Med et Schengenvisumgebyr på 60 EUR pr. ansøgning og de næsten 23 millioner ansøgninger, der aktuelt er lagret i VIS, blev over 1 380 mio. EUR indsamlet af medlemsstaterne til at behandle disse ansøgninger. Disse indtægter dækker dog ikke kun omkostningerne til at indføre og drive VIS. I betragtning af de store startomkostninger, de relativt lave omkostninger til efterfølgende vedligeholdelse, og selv i betragtning af alle andre administrative udgifter, som medlemsstaterne har, når de behandler visumansøgninger, er startomkostningerne til indførelsen af systemet stort set afskrevet.

De vigtigste fordele ved systemet er dog af samfundsmæssig værdi og er ikke målelige:

¹⁸ 12 medlemsstater.

¹⁹ Afgørelse 2008/633 fik først virkning i september 2013, og i december 2015 havde de fleste af de 16 medlemsstater, som havde anvendt VIS til retshåndhævelsesformål, kun benyttet det i nogle få måneder.

²⁰ Yderligere oplysninger findes i punkt 6.2 "Efficiency" i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene og punkt 3.5 i bilag 2.

- det bidrager til håndhævelsen af en fælles visumpolitik og konsulært samarbejde og giver de centrale visummyndigheder et let tilgængeligt og sikkert middel til konsultation
- det gør det muligt at identificere alle personer, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl på medlemsstaternes område
- det letter anvendelsen af kriterier og procedurer både til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, og under selve behandlingen af asylansøgningen
- det bidrager til at forebygge, afsløre og efterforske alvorlige strafbare handlinger.

2.3. Har VIS været relevant i betragtning af målene?

Evalueringen har vist, at VIS opfylder de behov og tackler de problemer og spørgsmål, som systemet i første omgang blev oprettet til.

Det betyder, at **VIS er væsentligt for en velfungerende fælles visumpolitik og for at fremme det fælles område for fri bevægelighed**. Det har gjort **visumproceduren mere gennemsigtig**, især ved at skabe forbindelse mellem ansøgninger, og har ført til mere **harmoniserede procedurer** ved at tilskynde medlemsstaterne til at etablere en fælles praksis for behandlingen af ansøgninger.

VIS har også gjort **visumproceduren og dens slutresultatet mere forudsigelig for visumansøgerne**.

Endvidere har VIS vist sig at være et effektivt middel til at påpege identitetstyveri og visumshopping grundet brugen af biometriske data. **Den biometriske kontrol** anses for at være hjørnestenen i den fælles identifikations- og verifikationsprocedure.

Selv om det fremgår af evalueringen, at VIS kan forbedres på visse områder, er der mest tale om tekniske forhold, som ikke indebærer en revision af de oprindelige formål med VIS.

2.4. Hænger VIS godt sammen med andre dele af relevant EU-lovgivning?

Evalueringen viste, at VIS i høj grad hænger sammen med andre EU-politikker, og at sammenhængen mellem VIS og andre EU-politikker for indre anliggender er stadig stigende.

Der er især fire politikområder, som VIS hænger meget sammen med:

- **grænse og indvandringspolitik** — formentlig den mest betydningsfulde og mest positive indvirkning. VIS har lettet kontrollen ved de ydre grænseovergangssteder og inden for medlemsstaternes område og har hjulpet med at identificere personer, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i medlemsstaternes område
- **asylpolitik** — VIS understøtter anvendelsen af Dublinforordningen ved at stille klare og ubestridelige bevismidler til rådighed hvad angår visakriterier, samt nyttige

oplysninger, der er nødvendige i behandlingen af en asylansøgning fra en person, der tidligere er registreret i VIS

- **tilbagesendelsespolitik** — selv om anvendelsen af VIS i tilbagesendelsesproceduren hidtil har været ret begrænset, viser de seneste tendenser et øget behov for at bruge systemet, som giver det ubestridelige legitimationsbevis, der er nødvendigt i en tilbagesendelsesprocedure
- **sikkerhedspolitik** — i øjeblikket er adgangen til VIS med henblik på retshåndhævelse på grundlag af VIS-afgørelsen stadig temmelig fragmenteret på tværs af medlemsstaterne. Det høje niveau af tilfredshed og reelle eller forventede fordele fra en sådan adgang tyder imidlertid på, at antallet af brugere og anmodninger vil stige i fremtiden.

VIS er et af de tre vigtigste centraliserede informationssystemer, der er udviklet af EU inden for området indre anliggender sammen med:

- **Schengeninformationssystemet (SIS)**, som indeholder et bredt spektrum af indberetninger om personer og genstande, og
- **Eurodacsystemet**, som indeholder fingeraftryksdata fra de asylansøgere og tredjelandsstatsborgere, som har passeret de ydre grænser irregulært.

Disse tre systemer tjener komplementære formål i forbindelse med sikringen af de ydre grænser og støtte til de nationale myndigheder i bekæmpelsen af kriminalitet og terrorisme.

Det er også et vigtigt værktøj, der hjælper asylmyndigheder med at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning og efterfølgende i selve behandlingen af ansøgninger.

VIS hænger også godt sammen med EU's politikker på handels- og turistområdet, da indførelsen af VIS i forbindelse med evalueringen ikke blevet konstateret at have nogen større virkning på disse områder, og heller ikke har medført et fald i turismen eller forretningsrejserne til medlemsstaterne.

2.5. Genererer VIS en EU-merværdi?

Evalueringen har vist, at VIS er et uundværligt værktøj i gennemførelsen af effektiv fælles visumpolitik, og at det i stigende grad bidrager til større sikkerhed ved EU's ydre grænser og til bekæmpelsen af irregulær migration og terrorisme og andre alvorlige lovovertrædelser, hvorved det skaber en EU-merværdi.

VIS' rolle inden for de nuværende rammer af EU-dækkende it-instrumenter, der er rettet mod grænserne, er stigende. Det seneste **forslag fra Kommissionen om et ind- og udrejsesystem (EES)**²¹ ville også medføre betydelige ændringer af VIS-forordningen, navnlig ved at

²¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem (EES) til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser, samt afslag på indrejse og fastsættelse af betingelserne for adgang til ind- og

sikre interoperabilitet mellem de to systemer og ændre den måde, hvorpå kontroller i VIS udføres ved grænseovergangssteder. Dette ville muliggøre direkte opslag mellem de to systemer i begge retninger (EES til VIS og omvendt) ved grænseovergangssteder og i konsulater.

Det er i dag ikke realistisk at vende tilbage til en situation, hvor der kun benyttes nationale systemer til at garantere sikkerheden ved de ydre grænser, bekæmpe visum- og identitetssvig og dermed irregulær migration, eller bekæmpe terrorisme og andre alvorlige lovovertrædelser.

3. KOMMISSIONEN HOLDNING TIL RESULTATET AF EVALUERINGEN

Kommissionen har i forbindelse med evalueringen identificeret en række centrale områder, hvor der stadig er problemer, der skal løses for at sikre, at VIS bedre kan opfylde sine vigtigste formål.

3.1. Datakvalitet

Datakvalitet er øverst på listen over de områder, hvor der ifølge evalueringen skal sættes ind. Problemerne med manglende datakvalitet stammer hovedsagelig fra en suboptimal anvendelse af de juridiske bestemmelser, men i nogle få tilfælde svarer reglerne ikke i tilstrækkelig grad til de kvalitetsbehov, der er nødvendige for en effektiv udnyttelse af systemet.

Der er konstateret kvalitetsproblemer både i forbindelse med alfanumeriske og biometriske data. Typiske problemer omfatter:

- sammenblanding af de forskellige grunde til fritagelse fra forpligtelsen til at afgive fingeraftryk
- uklarhed i sondringen mellem biometri, der ikke er obligatorisk af juridiske årsager (såsom at ansøgeren er statsoverhoved eller regeringsleder eller et barn under 12 år), og at det er fysisk umuligt at afgive fingeraftryk.

I sidstnævnte tilfælde bør der yderligere skelnes mellem midlertidig og permanent umulighed.

Selv om medlemsstaterne har en klar juridisk forpligtelse til at indsætte alle data fra visumansøgningen i VIS, lever de stadig ikke fuldt ud op til denne forpligtelse med hensyn til alfanumeriske data. Indførelsen af VIS Mail-kommunikationsnetværket og dets organiske sammenhæng med VIS vil betyde, at fremtidige konsultationer gennem VIS Mail ikke vil være mulige, hvis de foreliggende data ikke er fuldt på linje med kravene i en given konsultation.

Det blev i løbet af evalueringen gentagne gang fremhævet, hvor vigtigt det er at sammenkoble ansøgningerne fra den samme person eller fra personer, der rejser i en gruppe, korrekt. En forkert sammenkobling kan få alvorlige konsekvenser for muligheden for at følge en persons ansøgningshistorik og undergraver dermed hensigten med dataregistrering i VIS. Det er derfor meget vigtigt, at tilfælde af forkerte sammenkoblinger øjeblikkeligt rettes. I fremtiden bør en

udrejsesystemet (EES) med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008 og forordning (EU) nr. 1077/2011 (COM(2016) 194 final).

anden medlemsstat end den, der har oprettet en sammenkobling, have mulighed for at rette fejlen og ændre en fejlagtig sammenkobling.

3.2. Rapportering med henblik på overvågning og statistik

En af de store vanskeligheder under indsamlingen af oplysninger til evalueringen og i de andre processer, der bidrog til denne rapport, var at finde informative og pålidelige statistikker.

Uden solide kvantitative data ville Kommissionen ikke kunne:

- foretage korrekt overvågning af, hvordan medlemsstaterne anvender EU-retten (uanset om det er i forbindelse med evalueringen af en politik eller i målrettede processer såsom Schengenevalueringen)
- retfærdiggøre udarbejdelsen af politikker.

Den nuværende VIS-forordning overlader helt og holdent opgaven med at udarbejde statistikker til medlemsstaterne. I et centraliseret system såsom VIS, er det imidlertid ineffektivt at lade 26 forskellige stater producere og indsamle data på en uensartet måde, og det skaber en unødvendig administrativ byrde. I praksis er de fleste af disse data let og umiddelbart tilgængelige fra VIS og kan let kompileres med en forholdsvis lille indsats og anonymiseres til forskellige statistiske formål eller testformål.

3.3. Brug af VIS ved indsamling af data

Selv det i evalueringen blev konstateret, at VIS bidrager betydeligt at bekæmpe visumsvig, blev systemet ikke opfattet som et system, der forebygger svig, som involverer falske dokumenter/falske pas, som forelægges *i løbet af* en visumansøgning. I betragtning af at forpligtelsen til at kontrollere de rejsendes fingeraftryk gør det sværere for svindlere at krydse grænsen ved hjælp af svigagtige visummærkater, kunne en mulig afsmittende effekt være et skift fra brug af svigagtige visummærkater hen imod brugen af visa, der er opnået under falske forudsætninger i konsulater (på tidspunktet for ansøgningen om et visum). Dette ville igen føre til en stigning i sandsynligheden for svindel med andre typer af dokumenter (f.eks. rejsedokumenter). For at forhindre dette skal konsulaterne kontrollere ansøgerens identitet, før de tager fingeraftryk, og gøre bedre brug af eksisterende foranstaltninger til at opdage svig.

Ifølge Visumkodeksen, skal fingeraftryk, der optages til en ansøgning, kopieres i 59 måneder efter optagelsen, når der indgives efterfølgende ansøgninger. Det betyder, at personen ikke behøver at møde personligt frem igen eller afgive fingeraftryk igen. Evalueringen viste dog, at dette sjældent er tilfældet i praksis. Medlemsstaterne tager ofte fingeraftryk igen i forbindelse med hver enkelt ansøgning enten på grund af tvivl om personens identitet, eller fordi personen ikke kan huske, om der tidligere er taget fingeraftryk, eller hvornår dette blev gjort.

3.4. Anvendelse af VIS ved de ydre grænser

VIS har en meget positiv indvirkning på kontrollen ved de ydre grænser og gør den både bedre og lettere. Især udgør kontrollen af fingeraftryk i kombination med visumnummeret et vigtigt bidrag til bekæmpelse af visumsvig.

Selv om verifikation i VIS med visumnummeret kombineret med fingeraftryk har været obligatorisk siden oktober 2011, er opfyldelsen af denne forpligtelse fortsat utilstrækkelig og varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat.

Det må forventes, at i takt med, at visa udstedt uden optagelse af fingeraftryk (dvs. visa udstedt inden udrulningen i en bestemt region) gradvist forsvinder, vil det føre til øget kontrol i VIS ved de ydre grænser og især af den kontrol, der bruger en kombination af visumnummer og fingeraftryk.

3.5. Anvendelse af oplysningerne til asylformål

VIS er et vigtigt redskab til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Systemet giver hurtigt og sikkert oplysninger om, hvorvidt asylansøgeren har fået visum, og om identiteten af asylansøgeren. Det indeholder derfor bevis, som kan tjene til bestemmelse af den ansvarlige medlemsstat og lette overtagelsen af ansvaret baseret på "visum"-kriteriet under Dublinforordningen.

Som bekræftet af medlemsstater, der har gjort brug af VIS til asylformål, kan VIS ikke kun bruges til at støtte anvendelsen af Dublinforordningen, men også anvendes i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger, navnlig til at identificere ansøgere og bestemme deres troværdighed. Evalueringen har imidlertid vist, at kun få medlemsstater anvender VIS til asylformål²².

3.6. Brug af oplysningerne til retshåndhævelsesformål

Adgangen til VIS med henblik på retshåndhævelse blev indført for ganske nylig, og derfor kan der ikke drages nogen konklusioner af evalueringens resultater, som er noget fragmentariske. Der kan kun høstes foreløbige erfaringer på grundlag af oplysningerne fra medlemsstaterne. Der er potentiale til øget brug af VIS til retshåndhævelsesformål ud fra den betragtning, at VIS som helhed ses som et effektivt og nyttigt instrument til at understøtte forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser. VIS kan indeholde værdifulde oplysninger, der kan bidrage til at identificere mistænkte eller ofre og fremme strafferetlig efterforskning.

Brugen af VIS til retshåndhævelsesformål er dog stadig meget uens på tværs af medlemsstaterne. Især udnyttes muligheden for at søge på fingeraftryk endnu ikke. Det fremgår ikke af evalueringen, at der skulle være specifikke årsager til den ringe brug af

²² VIS blev anvendt til asylformål i forbindelse med Dublinproceduren af 12 Schengenmedlemsstater og til behandling af en asylansøgning af 15 medlemsstater, selv om størstedelen af søgninger kun blev udført af fire medlemsstater. Yderligere oplysninger findes i punkt 6.1.6 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene og i punkt 1.6 i bilag 2 hertil.

adgangen til VIS med henblik på retshåndhævelse. De aktuelle mangler kan dog muligvis skyldes, at systemet er forholdsvis nyt, at de potentielle brugere ikke er klar over muligheden samt tekniske og administrative vanskeligheder.

3.7. Databeskyttelse i VIS

De registreredes rettigheder er en vigtig del af databeskyttelseslovgivningen. Sikring af at de registrerede kan få adgang til data og rette og slette data om sig selv øger gennemsigtigheden i databehandlingen for dem, bidrager til at afdække ulovlig behandling og øger datakvaliteten af lovlige behandling. Disse hensyn er så meget desto mere relevante på et område som visumansøgninger, hvor overholdelsen af retsreglerne er særligt vigtigt i betragtning af de negative konsekvenser, en ulovlig behandling kunne få.

Et bemærkelsesværdigt fænomen, der blev identificeret i forbindelse med evalueringen, var fraværet af eller det meget lave antal anmodninger fra registrerede om at udøve deres ret til at få adgang til, rette eller slette deres personoplysninger i VIS. Fænomenet kan skyldes, medlemsstaterne er gode til at beskytte personoplysninger. Det kunne dog også til dels skyldes, at de registrerede er uvidende om deres rettigheder til databeskyttelse og ikke ved, hvordan de kan gøre brug af dem (f.eks. hvem de registrerede skal sende deres anmodninger til).

Der er ikke konstateret problemer med databeskyttelse i forbindelse med den kontrol på stedet, Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har foretaget for at kontrollere at behandlingen af data sker lovligt, og i forbindelse med sikkerhedsrevisioner af VIS' centrale system. eu-LISA har i de næsten tre års drift ikke modtaget klager over databeskyttelsen.

4. DE NÆSTE SKRIDT

4.1. Foranstaltninger på kort og mellemlangt sigt

Kvalitetsproblemer

For at forbedre datakvaliteten på et tidligt tidspunkt i visumansøgningsproceduren, kunne der indføres indikatorer for datakvalitetsmangler, som kunne anvendes til kontrol af ansøgningerne, når de indsendes. For eksempel kunne der etableres en kort liste over indikatorer for **hver ansøgning med fremhævelse af feltet med manglen** (f.eks. en dato, et navn, forkerte data osv.), **for at advare enhver fremtidig bruger om, at der er en potentiel kvalitetsmangel.**

Det bør også overvejes at træffe passende foranstaltninger til at sikre, at forudgående konsultationer ikke bringes i fare på grund af manglende oplysninger i VIS. **For at løse dette problem kunne VIS programmeres til at ikke lancere en anmodning om forudgående konsultation, før alle de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 9 i VIS-forordningen, er korrekt udfyldt i systemet.** Derudover burde systemet give mulighed for en hurtig og entydig identifikation af personer, hvis fingeraftryk mangler i systemet, og årsagen dertil for at undgå langvarige søgninger ved grænseovergangssteder.

Med hensyn til fingeraftryk **skal systemet være teknisk justeret, så det bedre kan skelne mellem tilfælde, hvor der ikke kræves fingeraftryk af juridiske årsager og tilfælde, hvor der er en saglig grund til, at de ikke kan tilvejebringes.** Dette vil gøre systemet bedre i stand til at levere entydige data, der kan bruges til at kontrollere, at konsulater overholder fingeraftryksforpligtelserne korrekt og identificere de tilfælde, hvor en person er blevet nægtet visum, fordi der var en saglig grund til, at vedkommende ikke kunne give fingeraftryk.

For at afhjælpe de indberettede hindringer for indsamlingen af biometriske data, navnlig dem, der påvirker kvaliteten af ansigtsbilleder, og for i fremtiden at gøre det muligt at anvende kombinerede søgninger med brug af ansigtsbilleder, kunne der indføres alternative standarder, såsom at **billederne tages direkte, når der søges om visum.**

Centraliseret overvågning af datakvaliteten og identifikation og implementering af fælles løsninger til forbedring af den ville sikre en mere effektiv håndtering af disse problemer. Af denne grund bør eu-LISA i fremtiden spille en rolle i den forbindelse, herunder overdrages opgaven med at producere datakvalitetsrapporter.

Centraliserede tekniske løsninger til forudgående konsultation og udtalelse

Det kunne overvejes at lade alle medlemsstater anvende en centraliseret løsning forud for en konsultation, eventuelt i form af **matrix for identifikation af medlemsstaterne.** Det ville skabe synergier og gøre det lettere for medlemsstaterne at vedligeholde de pågældende it-systemer, samt sikre, at de relevante data er lagret i VIS forud for lanceringen af en konsultation.

Det kunne også overvejes at indføre en **centraliseret teknisk løsning til at identificere modtagende medlemsstater, der er berørt af en efterfølgende underretning,** kunne også overvejes. På den måde ville de relevante data blive lagret i systemet, før der sendes en underretning.

Endelig kunne man også overveje en centraliseret teknisk løsning i VIS til **matrixen for medlemsstaternes konsulære repræsentation.** Dette ville være til gavn for medlemsstaterne, idet det ville fjerne behovet for at medtage tekniske definitioner i repræsentationsaftalerne og generelt gøre det lettere at indgå nye aftaler. Det ville også være en fordel for ansøgere, fordi det ville fjerne usikkerheden om, hvordan proceduren gennemføres i tilfælde af repræsentation.

Integration af VIS-Mail i VIS

For at gøre udvekslingen mellem det centrale system og de nationale systemer mere sammenhængende bør **VIS Mail-mekanismen til konsultationer integreres i VIS-infrastrukturen.** En sådan foranstaltning ville også gøre det lettere for medlemsstaterne at udføre deres opgaver, fordi der ville være færre systemer at administrere og vedligeholde på nationalt plan. Denne foranstaltning kunne ledsages af en undersøgelse af de nødvendige

meddelelser/bekendtgørelser (f.eks. konsulært samarbejde og bekendtgørelser om VLTV-udstedelse²³), der skal ske gennem VIS Mail.

Optagelse af flere fingeraftryk inden for 59 måneder

En mulig løsning på det aktuelle problem med 59-månedersreglen om kopiering af fingeraftryk kunne være at få hvert konsulat til at udstede en **kvittering, der bekræfter, at konsulatet har optaget fingeraftryk fra en bestemt ansøger på en bestemt dato**. Den pågældende person ville så blive bedt om at præsentere denne kvittering, når vedkommende ansøger om visum igen inden for de næste 59 måneder.

Adgang til VIS med henblik på retshåndhævelse

I lyset af den nylige indførelse af muligheden for adgang til VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser bør der indhentes yderligere information og dokumentation for at finde ud af, hvorfor systemet indtil videre er blevet konsulteret så sjældent til dette formål.

I fremtiden kunne de retshåndhævende myndigheder få **mulighed for at søge i VIS ved hjælp af latente fingeraftryk og fotografier**. Dette ville gøre sådanne søgninger mere nyttige og effektive.

Systematisk anvendelse af VIS ved grænserne

Medlemsstaternes myndigheder bør tilskyndes til at opfylde den gældende forpligtelse til at udføre **obligatorisk kontrol mod VIS med brug af visumnummeret kombineret med visumindehaverens fingeraftryk**. Praktiske oplysninger om visumkontrol ved de ydre grænser findes i den praktiske vejledning for grænsevagter og blev opdateret i overensstemmelse med den fulde udrulning af systemet. Derudover kan den planlagte **øgede interoperabilitet mellem de informationssystemer, der er til rådighed ved de ydre grænser**, lette og fremskynde den nødvendige kontrol. Da forsinkelser ved grænseovergange er en af de største hindringer for systematisk kontrol i VIS, bør denne øgede operabilitet og indførelsen af et ind- og udrejsesystem få en positiv effekt.

Anvendelse af VIS til identifikation af personer, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af en ydre grænse eller viser sig at opholde sig ulovligt i en medlemsstat

Medlemsstaterne bør overveje at indføre **systematisk kontrol af irregulære indvandrere uden gyldige rejsedokumenter på deres område**, så de kan identificeres med henblik på tilbagesendelse. Selv om tredjelands ofte ikke anser data indsamlet fra VIS som tilstrækkeligt bevis for udstedelse af rejsedokumenter med henblik på tilbagesendelse, kan systemet stadig være nyttigt til at fastslå nationaliteten og i de efterfølgende undersøgelser. Desuden kvalificeres resultaterne af søgninger i VIS som bevis på statsborgerskab i de fleste nyere EU-tilbagesendelsesaftaler.

²³ Visum med begrænset territorial gyldighed.

VIS anvendes i dag kun i meget begrænset omfang i forbindelse med tilbagesendelse. VIS kunne dog spille en langt større rolle, hvis der i systemet var **mulighed for at gemme en scannet dataside af visumansøgerens pas**. Det ville forbedre chancerne for en effektiv tilbagesendelse og fremskynde proceduren, hvis medlemsstaterne fik mulighed for at få adgang til en kopi af uregelmæssige indvandreres pas. Det ville også gøre det muligt at gennemføre flere tilbagesendelser på grundlag af EU-rejsedokumentet til tilbagesendelsesformål²⁴ kombineret med en kopi af passet.

Systematisk brug af VIS til asylansøgninger

Potentialet i VIS til asylformål bør udnyttes af alle medlemsstater på en mere systematisk måde. **Alle medlemsstater bør tilskyndes til at anvende VIS til asylformål:**

- for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, så der kan sikres en mere effektiv og ensartet praksis, og
- for at hjælpe med at etablere ansøgerens identitet og troværdighed ved undersøgelsen af substansen i asylansøgningen.

For så vidt angår Dublinproceduren indeholder forslaget til omarbejdning af Dublin III-forordningen²⁵ en forpligtelse for medlemsstaterne til at søge i VIS. Fremover bør asylmyndighederne have adgang til at kontrollere rejsens formål som en del af troværdighedsvurderingen.

Databeskyttelse

Nationale databeskyttelsesmyndigheder bør opfordres til at foretage **kvalitetskontrol** af de oplysninger, der gives til de registrerede ved diplomatiske missioner, konsulære repræsentationer og eksterne tjenesteydere, og at foretage mere systematisk kontrol, herunder revision af de nationale VIS.

Øget søgningseffektivitet til bekæmpelse af svig

VIS har forbedret bekæmpelsen af identitetstyveri i visumproceduren og ved grænserne væsentligt, hovedsageligt ved hjælp af biometri. **Omfanget af efterfølgende søgninger ved grænserne** for rejsende, hos hvem det er fysisk umuligt at foretage kontrol med fingeraftryk (eller hos hvem fingeraftryk var fysisk umuligt på tidspunktet for ansøgning om visum) **kunne udvides** for at tillade mindre nøjagtige resultater. Sådanne resultater ville give flere oplysninger til grænsevagter og sætte dem i stand til at afgøre, om der var mistanke om svindel.

Statistikker baseret på VIS-data

Hvad angår produktion af statistikker forekommer det at være fornuftigt at **betro eu-LISA opgaven med at generere rapporter** på medlemsstaternes vegne. eu-LISA kunne lige som

²⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (COM(2015) 668 final af 15.12.2015).

²⁵ COM(2016) 270 final.

det blevet foreslået for ind- og udrejsesystemet (EES) blive forpligtet til at etablere en central database med oplysninger og gøre den tilgængelig på regelmæssig basis for Kommissionen, medlemsstaterne og EU-agenturer (såsom Frontex eller Europol). Til dette formål bør eu-LISA også pålægges at føre protokol over den databehandling, der foretages i forbindelse med anvendelsen af afgørelse 2008/633/RIA. På længere sigt bør det være muligt at kombinere disse data med andre databaser (f.eks. EES) for at generere strategiske rapporter om migrationstendenser. Medlemsstaterne kunne så få adgang til:

- tekniske statistikker (oprettelse af sager om visumansøgninger, søgninger, grænsekontrolgodkendelser pr. time, dag, måned, år etc.)
- tal om VIS' ydeevne i forhold til målene (både samlede tal og tal for hver medlemsstat)
- business intelligence og analyse af VIS-data (mulighed for et separat lager i lighed med det, der er i EES), hvor alle medlemsstaters visumaktivitet tages i betragtning. I den forbindelse kunne opgaven med udarbejdelse af visumstatistikker (som er tildelt Kommissionen i visumkodeksen) overføres fra Kommissionen til eu-LISA.

Desuden kunne **rapporten om VIS' tekniske virke, der i øjeblikket produceres af eu-LISA hvert andet år, udarbejdes årligt**. Dette ville forbedre overvågningen af systemet og tilpasse de relevante bestemmelser til de tilsvarende instrumenter (SIS og Eurodac).

En revideret VIS-forordning burde sætte Kommissionen i stand til at anmode om, at eu-LISA tilvejebringer statistikker om specifikke aspekter ved systemets implementering eller om medlemsstaternes gennemførelse af forskellige VIS-relaterede politiske aspekter, navnlig de data, der er nødvendige til Schengenevalueringerne af medlemsstaterne.

4.2. Andre muligheder for udvikling af VIS i fremtiden

Ud over at drage nytte af tidligere erfaringer med anvendelsen af VIS-reglerne skal der også ses på, hvordan VIS kan anvendes fremover. I en verden, der er mere indbyrdes forbundet end nogensinde, og med de komplekse indbyrdes sammenhænge mellem de forskellige politikområder, giver VIS mange ikke målelige fordele, når det gælder grænsesikkerhed. Disse omfatter **potentielt, let og billig sammenkobling med:**

- **eksisterende EU-systemer (SIS og Eurodac)**
- **kommende EU-systemer (EES)**
- databaser (stjålne og bortkomne rejsedokumenter).

Efter meddelelsen om stærkere og mere intelligente informationssystemer for grænser og sikkerhed²⁶ (meddelelse om "Intelligente grænser"), der blev vedtaget den 6. april 2016, nedsatte Kommissionen en **ekspertgruppe på højt plan om informationssystemer og interoperabilitet**, der fik til opgave at løse de juridiske, tekniske og operationelle aspekter af de forskellige muligheder for at opnå interoperabilitet mellem SIS, VIS og Eurodac. En

²⁶ COM(2016) 205 final.

endelig rapport med anbefalinger forventes medio 2017, hvilket kan medføre juridiske ændringer af VIS, således at der opnås interoperabilitet med andre systemer.

Inden årets udgang vil der desuden blive forelagt et forslag til et **EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse** (ETIAS) samt nye opgaver til eu-LISA, herunder udvikling af en central overvågningskapacitet vedrørende datakvalitet for alle systemer

I forbindelse med udvikling og indførelse af yderligere teknisk og operationel interoperabilitet og nye funktioner skal den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, som anerkendes i artikel 8 i charteret om grundlæggende rettigheder, og især princippet om formålsbegrænsning, der er affødt af denne ret²⁷, tages i betragtning.

Når muligheden for interoperabilitet mellem store systemer undersøges, bør der tages særligt hensyn til databeskyttelse i designet - krav som nævnt i artikel 25 i den nye generelle databeskyttelsesforordning 2016/679 og artikel 20 i databeskyttelsesdirektiv 2016/680.

Derudover viste eu-LISA-evalueringen, der blev gennemført i 2015²⁸, at Kommissionens ansvar med hensyn kommunikationsinfrastrukturen bør overføres til eu-LISA for at sikre fuld sammenhæng i den operationelle forvaltning af VIS. Nogle af disse initiativer og resultater vil kræve ændringer af retsakterne om VIS og af andre retsakter.

Det fremgik også af evalueringen, at der var en vis interesse fra medlemsstaternes side i også at have oplysninger om nationale **visa til længerevarende ophold inklusive biometri registreret i VIS**.

Der bør også ses på muligheden for at **tilpasse konfigurationen af det centrale system**, således at den bedre svarer til behovet for hurtigt og effektivt at tilpasse sig behovet for tilgængelighed i perioder med afbrydelser.

For at give eu-LISA mulighed for at teste de forskellige VIS-funktioner bør eu-LISA have lettere adgang til mere realistiske testløsninger i overensstemmelse med den relevante databeskyttelseslovgivning.

²⁷ Artikel 4, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Artikel 6, stk. 1, litra b), i af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, senere erstattet af artikel 5, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne data, og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1-88).

Artikel 3 i Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retsligt samarbejde i kriminalsager, senere erstattet af artikel 4, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger hos kompetente myndigheder med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller fuldbyrdelse af strafferetslige sanktioner, og om fri udveksling af sådanne oplysninger, og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 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, Katalognummer, DR-01-16-464-EN-N.

Som angivet i undersøgelsen om pålideligheden af fingeraftryk af børn under 12 år²⁹, og under hensyntagen til Kommissionens rapport fra 2016 om menneskehandel³⁰, bør der også ses nærmere på **muligheden for at sænke aldersgrænsen for indsamling af fingeraftryk af børn til seks år, idet der tages hensyn til barnets tarv**, især for at vurdere, i hvilket omfang dette vil kunne bidrage til at identificere ofre for menneskehandel og afsløre menneskehandlere.

4.3. Mulige lovgivningsmæssige revisioner

Kun ved en revision af retsgrundlaget for VIS kan der tages fat på nogle af de mangler, der påpeges i evalueringen, og nogle af anbefalingerne til forbedringer. Det gælder bl.a.:

- overdragelse af ansvaret for udarbejdelse af statistikker til eu-LISA
- sammenkobling med andre systemer
- bedre regler for datakvalitet og produktion af datakvalitetsrapporter
- ophævelse af forældede bestemmelser i gældende ret (eksempelvis om udrulning, opsætning af og overgang til VIS-mail eller forskellige overgangsperioder).

Når der skal foretages en lovgivningsændring, vil Kommissionen, hvor det er hensigtsmæssigt, foretage en konsekvensanalyse, hvori de sandsynlige konsekvenser af de forskellige løsningsmodeller, der foreslås, analyseres og vurderes.

²⁹ Se rapporten EUR 26193 EN, "Fingerprint Recognition for Children", udført af JRC.

³⁰ Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager dokumentet "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the progress made in the fight against trafficking in human beings" (SWD(2016) 159 final).