



Brüssel, 8.12.2016
COM(2016) 790 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Tegevuskava, millega karmistatakse Euroopa meetmeid võitluses reisidokumentide
võltsimisega**

I. SISSEJUHATUS

Seoses hiljuti Euroopas toimunud terrorirünnakutega ja rändevoogudega on kerkinud tähelepanu keskmesse üha teravamaks muutuv võltsitud reisidokumentide probleem. Dokumendipettus võimaldab korraldada terrorirünnakuid ja tegeleda organiseeritud kuritegevusega ning see on seotud inimkaubanduse¹ ja rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamisega. On hädavajalik suurendada reisidokumentide turvalisust, sealhulgas selle aluseks olevat identiteedi haldamise infrastruktuuri.

Teatistes „Julgeoleku suurendamine liikuvast maailmast: parem teabevahetus terrorismivastase võitluse valdkonnas ja tugevamad välispiirid“² rõhutas komisjon turvaliste reisi- ja isikut tõendavate dokumentide olulisust, kui on vaja mingi kahtluseta kindlaks teha isikusamasus, ning teavitas tegevuskava esitamisest, et lahendada reisidokumentide võltsimise probleem. Et vältida dokumentide turvalisuse puudulikkusest tulenevat ohtu sisejulgeolekule ja mis tahes kuritarvitusi, tugineb täiustatud lähenemisviis usaldusväärsetele süsteemidele.

Kõige tavalisemaks reisidokumendiks on pass, aga kasutatakse ka riiklikku isikutunnistust või kolmandate riikide kodanike elamislubasid (kui neid kasutatakse sisepiirikontrollideta alal). ELi kodanikud saavad siseneda ja lahkuda EList, Schengeni alast ja teatud ELi mittekuuluvatest riikidest liikmesriikides välja antud riikliku isikutunnistuse alusel. See tähendab näiteks, et terroristist välisvõitlejad võivad reisida ELi ja Türgi vahel, kasutades üksnes riiklikku isikutunnistust.

ELi reisidokumendid on petturite seas väga nõutud. Vähemalt kolm neljandikku välispiiridel ning samuti sisepiirikontrollideta alal tuvastatud võltsitud dokumentidest on välja antud ELi liikmesriikides ja Schengeni lepinguga ühinenud riikides³. Euroopa piiri- ja rannikuvalve viimaste aruannete kohaselt on liikmesriikides välja antud vähem turvalised riiklikud isikutunnistused kõige sagedamini tuvastatud võltsitud dokumendid, mida Schengeni-sisestel reisidel kasutatakse. „Sarnast välimust ära kasutavad pettused“ (st kui dokumendi kasutaja on dokumendi tegeliku omanikuga välimuselt sarnane) arv suureneb ning see oli 2016. aasta teises kvartalis jätkuvalt kõige sagedasem pettuse tüüp. Ehtsate dokumentide saamine võltsitud alusdokumentide (sünni-, abielu- ja surmatõend) alusel on jätkuvalt üheks suurimaks ohuks, kuna seda on väga raske tuvastada.

Seetõttu on oluline, et EL ja eelkõige liikmesriigid tõhustaksid oma jõupingutusi, et suurendada ELi ja kolmandate riikide kodanikele välja antavate reisidokumentide turvalisust. Reisidokumentide turvalisus on oluline tegur piirikaitse ja rände haldamise parandamisel ning liikumisel tulemusliku ja tegeliku julgeolekuliidu suunas⁴.

Reisidokumentide võltsimise olemus areneb kiiresti. Reisidokumentide võltsimise ja järeletegemisega tegelevad kuritegelikud võrgustikud on tänapäeval rohkem spetsialiseerunud ning töötavad pidevalt välja uusi võltsimistehnikaid, nagu näiteks võltsimisvastaste seadmete manipuleerimine ja biomeetriliste andmete kontrollimise vältimine, ning uusi töömeetodeid.

¹ Talituste töödokument SWD (2016) 159 (final), mis on lisatud komisjoni aruandele inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta (2016).

² COM (2016) 602 (final), 14.9.2016.

³ 2016. aasta teises kvartalis olid 74,33 % võltsitud isikutunnistustest, 60,46 % võltsitud elamislubadest ja 17,11 % võltsitud passidest ELi dokumendid (Euroopa piiri- ja rannikuvalve kvartali riskianalüüsi aruanne).

⁴ Komisjoni teatis „Euroopa julgeoleku tegevuskava elluviimine, et võidelda terrorismi vastu ning liikuda tulemusliku ja tegeliku julgeolekuliidu poole“ (COM (2016) 230 (final), 20.4.2016).

Keerukamate turvaelementide, valmistamismeetodite ja dokumendikontrolli süsteemide kasutuselevõtt muudab isikut tõendavate ja reisidokumentide võltsimise raskemaks. Samas liiguvad petturid üha enam „traditsiooniliselt“ pettuselt, mis keskendub füüsilistele dokumentidele – näiteks muutes passi kehtivuskuupäeva (võltsing) või valmistades täielikult võltsitud dokumendi (võltsing), teistele dokumendipettuse tüüpidele, nagu näiteks sarnast välimust ära kasutavad pettused. Nad on sihikule võtnud ka muud dokumendid, nagu näiteks alusdokumendid, mida kasutatakse tõendavate dokumentidena reisidokumentide taotlemisel.

Euroopa piiri- ja rannikuvalve 2016. aasta aruande⁵ kohaselt kasvas 2015. aasta esimese kvartali ja 2016. aasta esimese kvartali vahelisel ajavahemikul petturlus ning pettuse teel ehtsate dokumentide saamine vastavalt 4 % ja 76 %, ning samal ajal vähenes võltsitud dokumentide pettus (-8 %).

Käesolevas teatises nähakse ette tegevuskava reisidokumentide turvalisuse parandamiseks. Reisidokumentide turvanõuded ja piirikontrolli eeskirjad⁶ on kehtestatud ELi tasandil, kuid liikmesriikidel on täielik vastutus alusdokumentide ja reisidokumentide valmistamise ja väljaandmise eest. Tegevuskavaga nähakse ette meetmed, mida komisjon võtab, ning tehakse ettepanekud liikmesriikide tegevuseks vastavalt riiklikule poliitikale seoses reisidokumentide turvalisuse kõikide aspektidega.

Komisjon ja liikmesriigid peavad tagama, et põhiõigused, eriti isikuandmete kaitse õigus, oleks tagatud kõikides selle tegevuskava raames viidatud meetmetes.

Aluslepingute täitmise järelevalvajana jätkab komisjon nõuetekohast ELi õiguse rakendamise jälgimist ning oma pädevuse kasutamist, et tagada nõuetekohane rakendamine, kui see on asjakohane ja vajalik.

II. TEGEVUSKAVA

1. Isikuandmete registreerimine

Valeidentiteedi alusel saadud ehtsaid dokumente on piirületuspunktides või liikmesriikide territooriumil raske tuvastada. Isiku identiteet tuleks tuvastada ning „alusdokument“⁷ tuleks välja anda rahvastikuregistri alusel, mis sisaldab asjakohaseid ja ajakohastatud ajaloolisi, sotsiaalseid ja geograafilisi andmeid. Riigid, kes kasutavad biomeetrilist rahvastikuregistrit või reisidokumentide andmebaasi, saavad kontrollida isikusamasust iga kord, kui isik esitab uue reisidokumendi taotluse, mistõttu ei ole võimalik taotleda ehtsat dokumenti võltsitud alusdokumendi alusel.

Vaatamata sellele, et nime muutmine võib olla seaduslik protsess, tuleb sellele siiski suurt tähelepanu pöörata ning need menetlused peavad olema veekindlad. Kui täiskasvanud isikud esitavad esmakordselt passitaotluse (nt naturaliseerimise järgselt) ning usaldusväärne registreerimisteave ei ole kättesaadav, peaksid vastutavad asutused läbi viima individuaalseid küsitlusi ning vajaduse korral otsima näiteks valijate või sotsiaalkindlustusregistrist täiendavaid tõendeid selle kohta, et isik tõepoolest kasutab väidetavat isikusamasust.

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

⁶ Seoses piirikontrollinõuetega vt lähemalt Euroopa Liidu toimimise lepingu II peatüki V jaotis.

⁷ Alusdokumendid on sünni-, abielu ja surmatõend, mida kasutatakse toetavate dokumentidena isikut tõendavate dokumentide, elamislubade ja reisidokumentide taotluse esitamisel.

Lisaks sellele peaks alusdokumentidel olema minimaalne turvalisuse tase, et vältida võltsimist. EL on eraldanud 16 miljonit eurot teadus- ja arendustegevusalaste algatuste⁸ jaoks, et tagada alusdokumentide suurem turvalisus. „Horisont 2020“ turvalise ühiskonna programmidega (2018–2020) toetatakse teadus- ja arendustegevust seoses dokumentide turvalisusega.

Väljaspool ELi rakendatakse Euroopa rände tegevuskava uue partnerlusraamistiku raames projekte, et arendada biomeetrilisi registreerimisandmeid sisaldavaid andmebaase peamistes kolmandates partnerriikides, tagamaks toimivad rahvastikuregistrid ja sõrmejälgede või biomeetriline digiteerimine.

Europol on rahastanud võltsitud alusdokumentide tuvastamise käsiraamatu väljatöötamist. See sisaldab näiteid ja lühikirjeldusi Euroopa isikut tõendavatest dokumentidest ja alusdokumentidest, kuid seda ei kasutata piisavalt.

E-identimine ja e-tehingute jaoks vajalikud usaldusteenused⁹ aitavad ka tuvastada võltsitud dokumente ning suurendada elektrooniliste dokumentide turvalisust, esitades tõendeid identiteedi kohta ning ennetades identiteedipettust identiteediandmete vastastikuse veebipõhise valideerimise kaudu. Need teenused aitaksid kaasa ka turvalise veebipõhise reisidokumentide taotluste uuendamise lihtsustamisele.

Hiljuti vastu võetud määrusega, millega lihtsustatakse avalike dokumentide ringlust liidus,¹⁰ sätestatakse, et liikmesriikides välja antud sünni- ja abielutõendit võib teises liikmesriigis tunnustada autentsena ka ilma autentsust tõendava templita. See tugevdab pettusevastast võitlust halduskoostöö kaudu, mille käigus liikmesriigid, kellel on kahtlusi avalike dokumentide ehtsuse suhtes, suhtlevad omavahel siseturu infosüsteemi kaudu, näiteks selleks, et kontrollida alusdokumentide ehtsust.

Erimeetmed
<i>Liikmesriigid peaksid:</i> - kaaluma, kuidas kõige paremini vältida valede isikuandmete alusel ehtsate dokumentide väljaandmist, näiteks tugevdades menetlusi, mida kohaldatakse isikuandmete registreerimisel hilisemas elus / esmakordsete taotluse esitamistel või nime muutmisel; - uurima, kuidas muuta alusdokumendid raskemini võltsitavaks, nt lisades turvaelemente;

⁸ Kaks seitsmenda raamprogrammi julgeolekuvaldkonna rahastatud projekti on seotud konkreetselt dokumentide turvalisuse ja identiteedi haldamisega. „Kiire ja usaldusväärne identiteedi edastamine ja kontroll elektrooniliste passide abil, võimendades reisija privaatsust“ (Fidelity) ja „Soovitused usaldusväärseteks alusdokumentideks, taastades elektroonilise passi usalduse ning võimendades laiendatud piirijulgeolekut“ (Origins). „Horisont 2020“ turvalise ühiskonna eesmärgi raames rahastatakse projekti „Usaldusväärse Euroopa identiteedi ökosüsteem“ (Aries).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta määrus (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (ELT L 257, 28.8.2014, lk 73–144).

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta määrus (EL) 2016/1191, millega edendatakse kodanike vaba liikumist, lihtsustades teatavate avalike dokumentide Euroopa Liidus esitamise nõudeid, ning muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (ELT L 200, 26.7.2016, lk 1–136).

- tagama Europoli alusdokumentide käsiraamatu ulatusliku levitamise kõikidele dokumente väljastavatele asutustele ning edendama selle kasutamist; ning
- kiiresti rakendama määrust, millega edendatakse kodanike vaba liikumist, lihtsustades teatavate avalike dokumentide Euroopa Liidus esitamise nõudeid, ning kasutama avalike dokumentide turvalisuse tugevdamise võimalused täielikult ära, kasutades selleks siseturu infosüsteemi.

Komisjon:

- hindab hetkeolukorda liikmesriikides ja hõlbustab arutelu seoses biomeetriliste tunnustega (näo kujutis ja/või sõrmejäljed) rahvastikuregistris, järgides ELi andmekaitseõigust ja võttes arvesse liikmesriikide riiklikku tausta;
- hõlbustab alates 2017. aasta teisest kvartalist arutelu seoses sellega, kuidas saab alusdokumente turvalisemaks muuta;
- töötab peamiste kolmandate partnerriikidega, et edendada ja toetada biomeetriliste tunnuste kasutuselevõttu nende rahvastikuregistris;
- tugevdab teadus- ja arendustegevust alusdokumentide ja dokumentide kontrolli valdkonnas, kaasa arvatud mobiilsete tehnoloogiate hindamist „Horisont 2020“ turvalise ühiskonna programmi (2018–2020) raames; ning
- jälgib kodanike vaba liikumist edendava määruse rakendamist, lihtsustades teatavate avalike dokumentide esitamise nõudeid, ning hindab võimalusi tugevdada veelgi elektrooniliste avalike dokumentide turvalisust.

2. Dokumentide väljaandmine

Nõukogu võttis 2005. aasta detsembri istungil vastu järeldused¹¹ liikmesriikide ID-kaartide väljaandmise turvalisusega seotud miinimumstandardite kohta. Sellele järgnes 2006. aastal resolutsioon¹². Soovitustes käsitletakse ID-kaartide väljaandmist reisidokumentidena, kuid need soovitused on olulised kõikide reisidokumentide jaoks. Siiski ei ole mõned neist (näiteks isiklikult taotluse esitamise nõue ning terve väljaandmise menetluse jälgimise nõue) täielikult rakendatud.

On oluline, et liikmesriigid peaksid teabevahetust, mis on seotud biomeetriliste andmete registreerimise ja dokumentide väljaandmise korra parima tavaga, et saavutada erinevate siseriiklike tavade vahel suurem sidusus. Komisjon hõlbustab seda õpitubade korraldamise ja erakorraliste koosolekute kaudu.

Oleme teadlikud, et detsentraliseeritud väljaandmismenetlused aitavad petturitel varastada ja taaskasutada tühje dokumendiplanke. Väljaandmise ja isikustamise menetluste

¹¹ Liikmesriikide valitsuste esindajate järeldused liikmesriikide siseriiklike isikutunnistuste turvalisuse ühiste miinimumnõuete kohta (1.–2. detsember 2005).

¹² Nõukogus 4.–5. detsembril 2006. aastal kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate resolutsioon liikmesriikides välja antud reisidokumendina tunnustatud ID-kaartide turvalisust käsitlevate miinimumnõuete kohta.

tsentraliseerimine ja jälgimine/auditeerimine (tühjade dokumendiplankide täitmine) aitab ära hoida varastatud dokumentide (eriti tühjade plankide) ringluse.

Erimeetmed
<i>Liikmesriigid peaksid:</i> - tagama 2006. aasta resolutsiooni täieliku rakendamise seoses väljastamise menetluste turvalisuse miinimumstandarditega; - vahetama teavet parimate tavade kohta seoses biomeetriliste andmete registreerimise ja dokumentide andmise ja väljastamise menetlustega; ning - tugevdama isikut tõendavate ja reisidokumentide isikustamise/väljaandmise jälgimist, et piirata varastatud dokumendiplankide arvu.
<i>Komisjon:</i> - lihtsustab parimate tavade vahetust seoses väljastamise menetluste ja identiteedi haldamisega, organiseerides alates 2017. aasta esimesest kvartalist töötubasid.

3. Dokumentide valmistamine

3.1 Reisidokumentide turvaelemendid

Liikmesriikide poolt väljastatud passide ja reisidokumentide turvaelementide ja biomeetria standardite,¹³ ühtlustatud viisavormide¹⁴ ja kolmandate riikide kodanike elamislubade¹⁵ kohta on vastu võetud ELi tasandi õigusaktid. Neid standardeid kasutatakse ka kohalike piiriliikluse lubade¹⁶ ja rännet käsitlevate õigusaktide raames väljaantud lubade korral. Dokumentide asjakohaseid tehnilisi kirjeldusi ajakohastatakse pidevalt, et ennetada pettust, ning seetõttu on oluline, et dokumente valmistatakse täielikus kooskõlas tehniliste kirjelduste viimaste versioonidega.

Komisjon on esitanud kaks ettepanekut,¹⁷ et uuendada turvaelemente ja töötada viisade ja kolmandate riikide kodanike elamislubade jaoks välja uus kujundus. Nende ettepanekute kiire vastuvõtmine aitaks vähendada võltsitud dokumentide kasutamist sisepiirikontrollideta alale sisenemisel.

Liikmesriikide väljastatud riiklike isikutunnistuste ja teises liikmesriigis elavate ELi kodanike ja nende perekonnaliikmete elamislubade turvalisuse tase on väga erinev, mis suurendab võltsimisrisiki ja dokumendipettust ning tekitab praktilisi raskusi kodanikele, kes soovivad

¹³ Määrus (EÜ) nr 2252/2004 (ELT L 385, 29.12.2004, lk 1). Ühendkuningriik ja Iirimaa ei osale selles meetmes.

¹⁴ Määrus (EÜ) nr 1683/95 (EÜT L 164, 14.7.1995, lk 1).

¹⁵ Määrus (EÜ) nr 1030/2002 (EÜT L 157, 15.6.2002, lk 1).

¹⁶ Määrus (EÜ) nr 1931/2006 (ELT L 405, 30.12.2006, lk 1).

¹⁷ Ettepanek: määrus, millega muudetakse 29. mai 1995. aasta määrust (EÜ) nr 1683/1995, millega kehtestatakse ühtne viisavorm (COM (2015) 303 final); Ettepanek: määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne vorm kolmandate riikide kodanike kodakondsuse tunnistuse jaoks (COM (2016) 434 final).

kasutada oma vabalt liikumise õigust. ELi kodakondsust käsitleva 2013. aasta aruande järelmeetmena ning vastavalt 2016. aasta teatisele „Julgeoleku suurendamine liikuvast maailmas“ käivitas komisjon uuringu,¹⁸ et täiendavalt hinnata turvalisusküsimusi, kaasa arvatud turvaelementide võimalikku ühtlustamist, et suurendada nende kaitset dokumendipettuse riski vastu. Isikutunnistuste ja reisidokumentide turvaelementide suurendamine võib kaasa aidata Euroopa piiri- ja rannikuvalve hiljutistes aruannetes kirjeldatud probleemi käsitlemisele seoses asjaoluga, et madalama turvalisuse tasemega riiklikud ID-kaardid on kõige sagedamini tuvastatud võltsitud dokumendid.

Seoses õigusega konsulaarkaitsele võib tekkida vajadus, et ELi kodanikele, kelle liikmesriigil ei ole kolmandas riigis diplomaatilist või konsulaaresindust, peab tagasipöördumistunnistuse väljastama mõni teine liikmesriik. 1996. aasta otsusega¹⁹ on sätestatud ühtne vorm tagasipöördumistunnistuste jaoks, mis võimaldavad kodanikel koju tagasi pöörduda. Tagasipöördumistunnistuse väljaandmine on kõige sagedasemaks konsulaarabi tüübiks. 20 aastaga on see otsus aegunud²⁰. Mõned liikmesriigid ei kasuta tagasipöördumistunnistusi, kuna seda peetakse dokumendipettuse suhtes ebaturvaliseks. Läbivaatamise raames uurib komisjon võimalusi tagasipöördumistunnistuste turvaelementide ajakohastamiseks.

3.2. Biomeetriliste andmete registreerimine

Asutuste jaoks, kes registreerivad biomeetrilised tunnused passidesse ja kolmandate riikide kodanike elamislubadesse, on vastu võetud ELi tasandi eeskirjad²¹. See on väga oluline ülesanne, kuna suurem osa piirikontrolli mittevastavustest on tingitud vigasest andmete registreerimisest väljastamise hetkel. Biomeetiline kvaliteet on kõige olulisem näitaja, mis mõjutab automaatsete biomeetriliste süsteemide täpsust. Samuti tuleks käsitleda biomeetrilist haavatavust, nagu näiteks „näo-morfimine“ ja „sõrmejälgede spuufigimine“²².

Erimeetmed
<i>Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid:</i> - kiiremas korras vastu võtma ettepanekud seoses turvalisema ühtse vormiga viisade ja kolmandate riikide kodanike elamislubade jaoks, et vältida edasisi pettusi. <i>Komisjon:</i> - viib 2017. aasta esimeses kvartalis lõpule uuringu, mis käsitleb ELi poliitikavariante ELi kodanike isikut tõendavate dokumentide ja mõnes teises liikmesriigis elavate kodanike ja nende kolmandatest riikidest pärit pereliikmete elamislubade turvalisuse parandamiseks, et vähendada pettuse ja võltsimise ohtu. Komisjon hindab järgnevaid samme, võimalusi ja nende mõju, pidades silmas sellekohase seadusandliku algatuse võimalikku vastuvõtmist 2017. aasta lõpuks; - uurib, kas on olemas vajadus muuta määrust (EÜ) nr 1931/2006, tagamaks, et

¹⁸ Uuring, millega toetatakse ELi poliitikaalgatuste mõjuhinnangu ettevalmistamist seoses elamislubade ja isikut tõendavate dokumentidega, et hõlbustada vaba liikumise õigust.

¹⁹ Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate 25. juuni 1996. aasta otsus; ELT L168, 6.7.1996

²⁰ Direktiivi 2015/637/EL jõustumise tulemusena, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides.

²¹ Komisjoni 4. augusti 2011. aasta otsus C(2011) 5499.

²² Näo-morfimine: kahe näokujutise digitaalsete programmide abil üheks sulatamine; sõrmejälgede spuufigimine: võltsitud sõrmejälgede kasutamine sõrmejälgede kummile kopeerimise abil.

kohaliku piiriliikluse lubade väljaandmise tingimused ja lubade turvaelemendid tagavad asjakohase julgeolekuriski hindamise, ilma et see kahjustaks loa omanikele määrusest ja Schengeni piirieskirjadest tulenevaid hüvesid;

- töötab välja täiendavad suunised/koolituse biomeetriliste tunnuste nõuetekohaseks registreerimiseks, et käsitleda alates 2017. aasta kolmandast kvartalist eelkõige biomeetriliste andmete kvaliteeti ja haavatavust;
- jälgib liikmesriikides välja antavate reisidokumentide turvaelementide vastavust ELi tehnilistele kirjeldustele.

4. Dokumentide kontrollimine

Schengeni piirieskirjadega²³ on sätestatud ELi ja kolmandate riikide kodanike välispiiridel kontrollimise kord. Piirivalveametnikud peavad neid kontrolle tegema kiiresti ning tuginema tehnoloogiale/andmebaasidele, koolitustele ja juhenditele, mis võimaldavad neil reisidokumente kontrollida.

4.1 Kolmandate riikide kodanike reisidokumentide elektrooniline kontrollimine

Kolmandate riikide kodanike reisidokumentide ehtsuse elektrooniline kontrollimine on tulevase riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi oluline element²⁴; see toetab turvalisuse parandamist, kuna aitab tuvastada ja võidelda identiteedipettuse ja reisidokumentide väärkasutuse vastu. Süsteem võitleb identiteedipettuse vastu ka sellega, et kolmandate riikide kodanike biomeetrilist identiteeti hallatakse sarnaselt sellele, kuidas viisainfosüsteemis hallatakse viisa omanikke. Need kaks süsteemi on nende eesmärkide täitmiseks tihedalt seotud.

Sertifikaatide saamine kolmandatest riikidest (riiklik sertifitseerimisasutus), et autentida reisidokumente, on aeganõudev ja tundlik protsess, kuid selle käigus tuleb tagada, et usaldusahel sertifikaadi „koostajast“ kuni selle „tarbijani“ (kasutaja) ei katkeks. Komisjon algatas 2015. aastal katseprojekti, et uurida, kuidas koguda kolmandate riikide sertifikaate, hinnata nende usalduse taset ning seejärel jagada neid „koondloeteluna“ kooskõlas Rahvusvahelise Tsiiviillennunduse Organisatsiooni nõuetega (ICAO)²⁵. Alates 2017. aastast hõlbustab ja edendab see koondloetelu kolmandate riikide reisidokumentide elektroonilist autentimist kõikide liikmesriikide jaoks.

4.2 Andmebaaside kontrollimine

Dokumendi omanik peaks dokumendi kaotusest või vargusest kohe teada andma. Kui liikmesriigid sisestavad viivitamatult andmed Schengeni infosüsteemi (SIS) ja Interpoli varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasi, nagu nad on õigusaktide kohaselt kohustatud tegema, vähendab see oluliselt identiteedipettuse võimalusi. Alates 24. novembrist 2016 on registreeritud üle 52 miljoni SISi hoiatusteate seoses väljastatud dokumentidega ning

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1).

²⁴ COM (2016) 194 (final), 6.4.2016.

²⁵ Koondloetelu ühendab erinevate riikide sertifitseerimisasutuste sertifikaadid ning selle avaldab riik, kes on sertifikaati kontrollinud ning nimekirjale alla kirjutanud. Menetlus on ette nähtud ICAO dokumendiga 9303.

üle 1 miljoni seoses tühjade dokumendiplankidega. 2015. aastal registreeriti seoses väljastatud dokumentidega umbes 18 500 päringutabamust.

Liikmesriigid peaksid Interpolile edastama ka teabe kolmandates riikides välja antud reisidokumentide kohta, mis on kaotatud, varastatud või õigusvastaselt omandatud, et Interpol saaks võimaluse korral need andmed sisestada varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasi. See on eriti oluline näiteks seoses pettuse teel saadud Süüria reisidokumentidega. Varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasis on üle 68 miljoni sissekande, milles on alates 2016. aasta jaanuarist kuni septembrini tehtud üle 243 miljardi otsingu ning millega seoses on saadud üle 115 000 päringutabamuse.

Schengeni piirieeskirjadega seoses kavandatud muudatused²⁶ teeksid kõikide reisidokumentide SISi ja varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasis kontrollimise kohustuslikuks, sõltumata dokumentide omaniku rahvusest. See hõlbustaks kaotatud, varastatud, õigusvastaselt omandatud või kehtetuks tunnistatud dokumentide tuvastamist ja nende konfiskeerimist või nende säilitamist tõendusmaterjalina. Lisaks sellele peaks kavandatud ELi reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS)²⁷ võimaldama viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanike reisidokumentide kontrollimist SISi ja varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasis enne nende kodanike saabumist välispiirile. Kõrgetasemeline infosüsteemide ja koostalitlusvõime eksperdirühm²⁸ uurib seda, kuidas koostalitlusvõime aitaks parandada dokumentide ja isikusamasuse kontrolli.

4.3 Koolitus

Liikmesriigid, ELi pädevad asutused ja Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon on välja töötanud koolituse piirivalveametnikele seoses dokumendipettuse tuvastamisega. See nõuab pidevat ajakohastamist ning eelkõige keskendumist uutele pettuse vormidele, nagu näiteks sarnast välimust ära kasutavad pettused, ning kõikide dokumentide kontrolliga seotud osaliste, nagu vedajate, konsulaartöötajate ja kohalike omavalitsuste kaasamist.

Vedajate vastutust käsitlevas direktiivis on ette nähtud rahalised karistused vedajatele, kes transpordivad kolmandate riikide kodanikke, kellel puuduvad ELi sisenemiseks vajalikud dokumendid. Tuleks kaaluda, kas lisada sellesse asjakohased sätted seoses koolitusega vedajatele, et parandada dokumendipettuse tuvastamist.

4.4 Vahendid

Olemasolevate vahendite hulgas, mis aitavad politseiametnikel, piirivalveametnikel ja teistel tuvastada dokumendipettust, on võltsitud ja ehtsate dokumentide veebipõhine andmebaas (FADO): standarditud kirjeldustega Euroopa piltide andmebaas ELi 24 ametlikus keeles, mis sisaldab dokumentide turvaelemente ja võltsimistehnikaid, mitmeid linkimisvariante, mis võimaldavad otsest juurdepääsu teistele dokumentidega seotud andmebaasidele, ning riiklikke ja kommertsrakendusi.

²⁶ Schengeni piirieeskirjade (COM (2015) 670 final, 15.12.2015) muutmise ettepanek võetakse ametlikult vastu 2017. aasta esimeses kvartalis.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek, millega luuakse ELi reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/794 ja (EL) 2016/1624 (COM (2016) 731 (final)).

²⁸ See moodustati komisjoni teatise „Tugevamad ja arukamad infosüsteemid piiride ja julgeoleku jaoks“ tulemusel (COM (2016) 205 (final), 6.4.2016).

FADO moodustati koostöös liikmesriikidega ning see tuleks tuua ELi õigusraamistikku. Praegu ei ole liikmesriikidel juriidilist kohustust dokumente üles laadida (kas siis nende enda ehtsaid või võltsitud dokumente, mille nad on tuvastanud) ning selle tulemusena erineb suuresti liikmesriikide ja kolmandate riikide üleslaaditud dokumentide arv. Lisaks sellele on andmebaasi tegelik kasutamine veel piiratud. Süsteemi lisaväärtuse ning võimalike vajalike paranduste kohta tuleks läbi viia analüüs.

Lisaks politsei- ja piirivalveametnikele toetuvad ka kodanikuühiskonna ja eraõiguslikud üksused,²⁹ kes peavad erinevatel põhjustel tegema isikusamasuse kontrolli, ehtsate reisi- ja isikut tõendavate dokumentide kasutamisele. Ka muud isikud peale dokumentidega tegelevate ekspertide peaksid samuti saama toetuda lihtsatele autentimise mehhanismidele, mis ei nõua erialaseid teadmisi ega eriseadmeid. Mitte-ekspertidel ja üldsusel on juurdepääs FADO allsüsteemile, mis sisaldab vähem üksikasjalikke andmeid. Tuleks uurida võimalust anda neile suurem juurdepääs kaotatud või varastatud dokumentide hoiatusteadetele, ehtsate dokumentide andmebaasidele ja hiljutistele hoiatusteadetele seoses pettusetendentsidega.

4.5 Reisidokumentide biomeetrilised tunnused

Biomeetrilised tunnused on dokumendipettuse tuvastamisel olulised tööriistad. Piirikontrolliametnikud kasutavad neid tunnuseid isikusamasuse kontrollimisel, võrreldes eelkõige kiibile salvestatud andmeid dokumendi andmetega.

Eesmärgiga kontrollida e-passide ja e-elamislubade elektroonilisi elemente, peavad liikmesriikide ametid, kes on dokumendi välja andnud, tagama nõutavad sertifikaadid, et oleks võimalik saada juurdepääs kiibil salvestatud sõrmejälgedele. Kiibi andmete süsteemne elektrooniline kontrollimine aitaks tuvastada kõige levinumaid dokumendipettuse liike, nagu näiteks dokumendi omaniku pildi manipuleerimine. Kahjuks ei vaheta kõik liikmesriigid oma sertifikaate.

SISi võime tegeleda dokumendipettusega suureneb sõrmejäljeotsingu võimaluse rakendamisega. Esimesed komponendid (andmete kvaliteedikontrolli mehhanism) saab valmis 2017. aasta keskel ning töö kesksel tasandil viiakse lõpule 2017. aasta neljandas kvartalis. Funktsionaalsus võimaldab ametiasutuste poolt tagaotsitavate kodanike tõhusat identimist (sõrmejälgede kaudu). Sõrmejälgede automaatse tuvastamise süsteem teostab isikusamasuse kontrolli ning aitab oluliselt kaasa dokumendi- ja identiteedipettuse tuvastamisele. Liikmesriigid hakkavad seda järk-järgult rakendama alates 2018. aasta algusest.

Varastatud, õigusvastaselt omandatud, kaotatud või kehtetuks tunnistatud passe, isikutunnistusi, juhilubasid, elamislubasid ja reisidokumente saab juba sisestada SIS süsteemi, aga komisjon kavatseb teha ettepaneku (osana süsteemi õigusliku aluse läbivaatamisest) selle kohta, et võltsitud dokumendid tuleks samuti andmebaasi sisestada. See võimaldab terviklikumalt läheneda selliste dokumentide tuvastamisele ja konfiskeerimisele.

²⁹ Nt postiteenused, pangad, notarid, reisiagentuurid, autorendifirmad, rahaülekannetega tegelevad firmad.

Erimeetmed

Liikmesriigid peaksid:

- registreerima SISis ning varastatud ja kadunud reisidokumentide andmebaasis süstemaatiliselt kõik varastatud, kaotatud, ebaseaduslikult omandatud või kehtetuks tunnistatud dokumendid, tagamaks, et juhul, kui omanik esitab dokumendi uuesti, see konfiskeeritakse ja/või säilitatakse tõendusmaterjalina kriminaalmenetlustes ning kõrvaldatakse seega ringlusest;
- süstemaatiliselt täiendada Interpoli andmebaase kolmandates riikides välja antud reisidokumentide kohta, mis on kaotatud, varastatud, ebaseaduslikult omandatud või kehtetuks tunnistatud, kui need riigid ise ei edasta vastavat teavet;
- tagama, et piirivalveametnikel on parem juurdepääs asjakohastele infosüsteemidele;
- parandama andmekogumist ja teabevahetust seoses dokumendipettusega, eriti seoses sarnase välimusega isikute, pettuse teel saadud ehtsate dokumentide ja identiteedipettusega; ning
- kiirendama sõrmejäljeotsingu võimaluse rakendamist SISis.

Komisjon:

- teeb 2016. aasta detsembris ettepaneku SISi õigusliku aluse läbivaatamiseks, et liikmesriigid saaksid sisestada võltsitud reisidokumendid süsteemi;
- arutab alates 2017. aasta esimesest kvartalist liikmesriikidega, kuidas parandada võltsitud ja ehtsate dokumentide veebipõhise andmebaasi (FADO) kasutamist, sealhulgas uurides võimalusi selle edasiseks arendamiseks, koostoimeks ja lisaväärtuseks;
- esitab 2017. aasta kolmanda kvartali jooksul regulaarselt ajakohastatava loetelu reisidokumentide elektroonilise autentimise jaoks vajalike sertifikaatide kohta;
- teeb koostööd pädevate ELi asutustega, et edendada dokumendipettuse uusi valdkondi käsitlevat koolitustegevust;
- uurib, kui teostatav on koolitusnõuete lisamine vedajate vastutust käsitlevasse direktiivi;
- uurib 2017. aasta neljanda kvartali jooksul, kuidas parandada ka muude isikute peale dokumentidega tegelevate ekspertide jaoks uusi ja võltsitud dokumente käsitleva teabe kättesaadavust;
- jälgib ELi õiguse rakendamist seoses biomeetriliste rakenduste kasutamisega dokumenditurvalisuse ja liikmesriikidevahelise sertifikaatide vahetamise valdkonnas; ning
- rakendab 2017. aasta neljandas kvartalis SISis keskse tasandi sõrmejäljeotsingu võimaluse.

III. JÄRELMEETMED

Komisjon kutsub liikmesriike üles võtma kõiki vajalikke meetmeid, et tagada käesoleva tegevuskava kiire rakendamine. Komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2018. aasta esimese kvartali lõpuks aruande saavutatud edusammude kohta.