



V Bruselu dne 8.12.2016
COM(2016) 790 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Akční plán pro posílení evropské reakce proti podvodům s cestovními doklady

I. ÚVOD

Problém podvodů s cestovními doklady nabývá na významu a do středu pozornosti se dostal v souvislosti s nedávnými teroristickými útoky v Evropě a současnými migračními toky. Podvody s doklady umožnily fungování terorismu a organizovaného zločinu a mají souvislost s obchodováním s lidmi¹ a nezákonným převaděčstvím. Je naprosto nezbytné, abychom zvýšili bezpečnost cestovních dokladů včetně příslušné infrastruktury správy identit (totožnosti).

Ve svém sdělení s názvem *Posilování bezpečnosti ve světě mobility: Zdokonalování výměny informací v boji proti terorismu a pevnější vnější hranice*² Komise zdůraznila klíčový význam bezpečných cestovních dokladů a průkazů totožnosti vždy, když je nutno zjistit nad veškerou pochybnost totožnost určité osoby, a oznámila, že předloží akční plán boje proti podvodům souvisejícím s cestovními doklady. Zlepšený přístup bude založen na spolehlivých systémech, aby se zabránilo zneužívání a hrozbám pro vnitřní bezpečnost plynoucím z nedostatečného zabezpečení dokladů.

Cestovní doklady mají většinou podobu cestovních pasů, ale patří mezi ně rovněž vnitrostátní průkazy totožnosti a povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (pokud se používají v rámci prostoru bez hraničních kontrol na vnitřních hranicích). Občasně EU mohou vstupovat na území EU, schengenského prostoru a některých zemí, které nejsou členy EU, a opouštět jej s vnitrostátním průkazem totožnosti vystaveným členskými státy. Znamená to například, že zahraniční terorističtí bojovníci mohou cestovat mezi EU a Tureckem pouze na své vnitrostátní průkazy totožnosti.

Po cestovních dokladech EU je mezi padělateli silná poptávka. V nejméně třech čtvrtinách zfalšovaných dokladů zjištěných na vnějších hranicích, ale také v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, je uvedeno, že byly vystaveny členskými státy EU a zeměmi přidruženými k Schengenu³. Nejčastěji zjištěnými falešnými doklady používanými k cestování v rámci schengenského prostoru jsou podle posledních zpráv Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž nejméně zabezpečené vnitrostátní průkazy totožnosti vystavené členskými státy. Počty případů podvodu na základě podobného vzhledu (tj. případ, kdy držitel dokladu prostě vypadá podobně jako jeho skutečný majitel) stále rostou a v druhém čtvrtletí roku 2016 zůstávají nejčastěji hlášeným typem podvodu. Největší hrozbou zůstává získání pravých dokladů na základě falešných matričních dokladů (rodné, oddací a úmrtní listy), protože se tento druh podvodu jen velmi obtížně zjišťuje.

Za těchto okolností je zásadní, aby EU a zejména členské státy zintenzivnily úsilí o lepší zabezpečení cestovních dokladů vystavovaných státním příslušníkům EU a třetích zemí. Zabezpečení cestovních dokladů je důležitým faktorem při lepší ochraně hranic a řízení migračních toků a krokem k vytvoření účinné a opravdové bezpečnostní unie⁴.

¹ Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2016) 159 final doprovázející *Zprávu Komise o pokroku dosaženém v oblasti boje proti obchodování s lidmi* (2016).

² COM(2016) 602 final, 14.9.2016.

³ Ve druhém čtvrtletí roku 2016 se u 74,33 % padělaných průkazů totožnosti, 60,46 % padělaných povolení k pobytu a 17,11 % padělaných cestovních pasů jednalo o doklady EU (čtvrtletní zpráva o analýze rizik Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž).

⁴ Sdělení Komise s názvem *Naplňování Evropského programu pro bezpečnost v zájmu boje proti terorismu a položení základů účinné a skutečné bezpečnostní unie*, COM(2016) 230 final, 20.4.2016.

Povaha podvodů s cestovními doklady se rychle vyvíjí. Zločinecké organizace zapojené do pozměňování a padělání cestovních dokladů se dnes více specializují a neustále vyvíjejí nové formy falšování, jako je manipulace s kontrolními zařízeními, a techniky obcházení biometrických kontrol a rovněž nové způsoby práce.

Zavádění vyspělejších bezpečnostních prvků, výrobních postupů a systémů kontroly dokladů ztěžuje pozměňování nebo padělání dokladů totožnosti a cestovních dokladů. Avšak padělatelé v reakci přecházejí ve stále větší míře z „tradičního“ podvodu, který se zaměřuje na fyzický doklad např. změnou data platnosti cestovního pasu (pozměnění) nebo vyrobením zcela padělaného dokladu (padělání), na jiné typy podvodu s doklady, jako je podvod na základě podobného vzhledu. Zaměřují se rovněž na jiné druhy dokladů, jako jsou matriční doklady, které se používají při žádosti o vystavení skutečných cestovních dokladů.

Podle zprávy za rok 2016 Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž⁵ vzrostl počet případů podvodné totožnosti a podvodného získání skutečných dokladů mezi prvním čtvrtletím roku 2015 a prvním čtvrtletím roku 2016 o 4 % respektive 76 %, přičemž počet podvodů s padělanými doklady klesl (-8 %).

Toto sdělení stanoví akční plán ke zlepšení bezpečnosti cestovních dokladů. Normy zabezpečení cestovních dokladů a požadavky na hraniční kontroly⁶ se sice stanoví na úrovni EU, ale členské státy nesou plnou odpovědnost za matriční doklady a za faktickou výrobu a vystavování cestovních dokladů. Akční plán stanoví opatření, která Komise přijme, a uvádí doporučení pro opatření členského státu v rámci vnitrostátních politik ke všem aspektům zabezpečení cestovních dokladů.

Komise a členské státy musí zajistit, že u všech opatření uvedených v tomto akčním plánu bude zaručeno dodržení základních práv, a zejména právo na ochranu osobních údajů.

Jakožto strážce Smluv bude Komise nadále dohlížet na správné uplatňování práva EU a využije svých pravomocí, aby prosadila správné uplatňování v případech, kdy je to vhodné a nutné.

II. AKČNÍ PLÁN

1. Registrace totožnosti

Při překračování hranic nebo na území členského státu je velmi obtížné zjistit pravé doklady vystavené na základě falešné totožnosti. Zjišťování totožnosti jednotlivců a vystavování „matričních dokladů“⁷ by mělo být prováděno na základě registrů obyvatel obsahujících aktualizované příslušné historické, sociální a zeměpisné údaje. Země s biometrickým registrem obyvatel nebo databází cestovních dokladů mohou kontrolovat totožnost dané osoby pokaždé, když požádá o vystavení nového cestovního dokladu, takže nikdo nemůže požádat o pravý doklad a použít k tomu falešný matriční doklad.

Protože zákon může umožňovat změnu jména, musí být této etapě věnována mimořádná pozornost a postupy musí být neprodyšný. V případech, kdy se dospělé osoby registrují

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

⁶ Pokud jde o požadavky na hraniční kontroly, viz hlava V, kapitola 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

⁷ U matričních dokladů se jedná o rodné, oddací a úmrtí listy používané na podporu žádosti o vystavení dokladu totožnosti, povolení k pobytu a cestovních dokladů.

poprvé nebo poprvé žádají o vystavení cestovního pasu (např. po udělení státního občanství) a neexistují žádné spolehlivé registrační údaje, odpovědné orgány by měly provést osobní pohovory a případně hledat další důkazy, že osoba skutečně používá deklarovanou totožnost, například pomocí seznamů voličů nebo záznamů sociálního zabezpečení.

Matriční doklady musí mít kromě toho minimální úroveň zabezpečení, aby se předešlo jejich falšování. EU přispěla celkovou částkou ve výši 16 milionů EUR na výzkum a vývoj iniciativ⁸ k zajištění bezpečnějších matričních dokladů. Budoucí pracovní programy Horizontu 2020 o bezpečné společnosti 2018–2020 podpoří výzkum a vývoj v oblasti zabezpečení dokladů.

Kromě EU existují projekty patřící do nového rámce pro partnerství v Evropském programu pro migraci, které se týkají vývoje databází registrace biometrických údajů v klíčových partnerských třetích zemích s kapacitou zajistit fungování civilních registrů a digitalizaci otisků prstů nebo biometrických údajů.

Europol financoval vypracování příručky o detekci falešných matričních dokladů. Příručka obsahuje příklady a krátký popis evropských dokladů totožnosti a matričních dokladů, ale není používána v takové míře, v jaké by měla být.

Rovněž elektronická identifikace a služby vytvářející důvěru pro elektronické transakce⁹ mohou pomoci při zjišťování falešných dokladů a zvýšit bezpečnost elektronických dokladů tím, že poskytnou důkaz totožnosti a zabrání podvodům s totožností prostřednictvím vzájemného on-line potvrzení údajů o totožnosti. Posloužily by také jako podpora pro usnadnění zabezpečených on-line žádostí o obnovení cestovních dokladů.

V nedávno přijatém nařízení, kterým se zjednodušuje oběh veřejných listin v Unii¹⁰, se stanoví, že rodné a oddací listy vystavené v jednom členském státu mohou být přijaty jako úřední listiny v jiném členském státu bez ověřovacího razítka. Uvedené posiluje boj proti podvodům tím, že zavádí správní spolupráci, při níž členské státy navzájem komunikují prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI) v případě pochybností o pravosti veřejné listiny, např. aby zkontrolovaly pravost matričních dokladů.

Konkrétní opatření

Členské státy by měly:

- zvážit, jak nejlépe předcházet vydávání pravých dokladů založených na falešné totožnosti, například pomocí posílení postupů v případech registrace totožnosti v

⁸ Dva projekty financované v rámci tématu „Bezpečnost“ sedmého rámcového programu se konkrétně týkají zabezpečení dokladů a správy totožnosti: „Rychlé a důvěryhodné vystavení totožnosti a kontrola pomocí elektronických pasů zvyšujících soukromí cestujícího“ (Fidelity) a „Doporučení pro spolehlivé matriční doklady obnovující důvěru v elektronický pas a zvyšující rozšířenou bezpečnost hranic“ (Origins). Pracovní program Horizontu 2020 „Výzva bezpečné společnosti“ financuje projekt s názvem „Spolehlivý evropský ekosystém totožnosti“ (Aries).

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES (Úř. věst. L 257, 28.8.2014, s. 73–114).

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/1191 ze dne 6. července 2016 o podpoře volného pohybu občanů zjednodušením požadavků na předkládání některých veřejných listin v Evropské unii a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 (Úř. věst. L 200, 26.7.2016, s. 1–136).

pozdějším věku / prvních žádostí nebo změny jména,

- přezkoumat, jak by se dala zvýšit odolnost jejich matričních dokladů vůči podvodům, např. přidáním bezpečnostních prvků,
- zajistit šíření příručky Europolu o matričních dokladech všem orgánům vystavujícím doklady a propagovat její soustavné používání a
- rychle provést nařízení o podpoře volného pohybu občanů zjednodušením požadavků na předkládání některých veřejných listin v Evropské unii a využít jeho potenciálu k posílení bezpečnosti veřejných listin používáním systému pro výměnu informací o vnitřním trhu.

Komise:

- posoudí současný stav v členských státech a usnadní diskusi o biometrických identifikátorech (podoba obličeje a/nebo otisky prstů) v registrech obyvatel, při plném dodržení právních předpisů EU o ochraně údajů a zohlednění vnitrostátních souvislostí v členských státech,
- usnadní diskusi o tom, jak lze zvýšit bezpečnost matričních dokladů, a to počínaje druhým čtvrtletím roku 2017;
- bude spolupracovat s klíčovými partnerskými třetími zeměmi na prosazování a podpoře zavádění biometrických identifikátorů do jejich registrů obyvatel,
- posílí výzkum a vývoj prováděný v rámci programu Horizont 2020 pro bezpečnou společnost 2018–2020 v oblasti matričních dokladů a ověřování dokladů, včetně posouzení mobilních technologií a
- bude monitorovat provádění nařízení o podpoře volného pohybu občanů zjednodušením požadavků na předkládání některých veřejných listin v Evropské unii a posoudí jeho potenciál k dalšímu posílení elektronického zabezpečení veřejných listin.

2. Vydávání dokladů

Na zasedání Rady v prosinci 2005 přijaly všechny členské státy EU závěry¹¹ o minimálních normách zabezpečení postupů při vydávání průkazů totožnosti členských států. V roce 2006 na to navázalo usnesení¹². Doporučení se sice týkají vydávání průkazů totožnosti, které lze používat jako cestovní doklady, ale jsou relevantní pro všechny cestovní doklady. Avšak některá tato doporučení (např. požadavek, aby žadatel požádal o vydání osobně, a monitorování celého postupu vystavení dokladu) nejsou dosud plně provedena.

Je důležité, aby si členské státy vyměňovaly osvědčené postupy ohledně jak registrace biometrických prvků a uznávání dokladů, tak postupů vydávání, aby se dosáhlo větší

¹¹ Závěry zástupců vlád členských států o společných minimálních bezpečnostních normách pro vnitrostátní průkazy totožnosti (1.–2. prosince 2005).

¹² Usnesení zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, ze dne 4.–5. prosince 2006 o minimálních bezpečnostních normách průkazů totožnosti platných pro cestování a vydaných členskými státy.

soudržnosti mezi vnitrostátními postupy. Komise toto usnadní organizováním pracovních seminářů a jednání *ad hoc*.

Je známo, že decentralizované postupy vydávání dokladů umožňují podvodníkům snadněji odcizit a opětovně použít nevyplněné doklady. Centralizování a sledování/auditování procesu vydávání dokladů a jejich personalizace (vyplnění prázdných dokladů) zabraňuje oběhu odcizených dokladů (zejména nevyplněných).

Konkrétní opatření
<p><i>Členské státy by měly:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- zajistit plné provedení usnesení z roku 2006 o minimálních normách pro zabezpečení postupů vydávání dokladů,- vyměňovat si informace o osvědčených postupech ohledně registrace biometrických prvků, uznávání dokladů a postupů vydávání dokladů a- posílit monitorování personalizace dokladů totožnosti a cestovních dokladů a jejich vydávání, aby se omezil počet odcizených nevyplněných dokladů. <p><i>Komise:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- usnadní výměnu osvědčených postupů při vydávání dokladů a správě totožností organizováním pracovních seminářů počínaje prvním čtvrtletím roku 2017.

3. Výroba dokladů

3.1 Bezpečnostní prvky v cestovních dokladech

Byly přijaty právní předpisy EU o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy¹³, o jednotném vzoru víz¹⁴ a o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí¹⁵. Tyto normy se rovněž používají u povolení pro místní pohraniční styk¹⁶ a povolení vydaných v rámci *acquis* v oblasti legálního přistěhovalectví. Příslušné technické specifikace jsou průběžně aktualizovány, aby se zabránilo podvodům, a je proto důležité, aby doklady byly vyráběny v plném souladu s posledními verzemi těchto technických specifikací.

Komise předložila dva návrhy¹⁷ na modernizaci bezpečnostních prvků a stanovila nový vzor pro víza a povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí. Rychlé přijetí těchto návrhů

¹³ Nařízení (ES) č. 2252/2004 (Úř. věst. L 385, 29.12.2004, s. 1). UK a IE se tohoto opatření neúčastní.

¹⁴ Nařízení (ES) č. 1683/95 (Úř. věst. L 164, 14.7.1995, s.1).

¹⁵ Nařízení (ES) č. 1030/2002 (Úř. věst. L 157, 15.6.2002, s. 1).

¹⁶ Nařízení (ES) č. 1931/2006 (Úř. věst. L 405, 30.12.2006, s. 1).

¹⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1683/1995 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz (COM(2015) 303 final). Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (COM(2016) 434 final).

by pomohlo omezit používání padělaných dokladů při vstupu do oblasti bez kontrol na vnitřních hranicích.

V současné době se úroveň zabezpečení vnitrostátních průkazů totožnosti vydávaných členskými státy a povolení k pobytu pro státní příslušníky členských států EU sídlících v jiném členském státu a jejich rodinné příslušníky výrazně liší, což zvyšuje riziko falzifikace a podvodů s doklady a vede rovněž k praktickým potížím pro občany, kteří chtějí vykonávat své právo na volný pohyb. V návaznosti na zprávu o občanství EU pro rok 2013 a jak je uvedeno ve sdělení z roku 2016 s názvem „Posilování bezpečnosti ve světě mobility“, zahájila Komise studii¹⁸, jež má dále posoudit bezpečnostní otázky, včetně možné harmonizace bezpečnostních prvků, aby došlo ke zvýšení odolnosti vůči rizikům podvodů s doklady. Posílení bezpečnostních prvků v dokladech totožnosti a povolení k pobytu by rovněž mohlo pomoci řešit problém uvedený v posledních zprávách Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, tj. že vnitrostátní průkazy totožnosti s nejnižší úrovní zabezpečení představují nejčastěji zjištěné falešné doklady.

V souvislosti s právem na konzulární ochranu, kterou využívají občané EU, jejichž členské státy nemají diplomatické nebo konzulární zastoupení ve třetí zemi, se může stát, že jiný členský stát musí takovým občanům vystavit náhradní cestovní doklady. Rozhodnutí z roku 1996¹⁹ stanovilo společný vzor takových náhradních cestovních dokladů, aby občané mohli odcestovat zpět domů. Vydání náhradního cestovního dokladu představuje nejčastější typ konzulární pomoci. Po dvaceti letech je toto rozhodnutí zastaralé²⁰. Některé členské státy nepoužívají náhradní cestovní doklad, protože se domnívají, že není zabezpečen proti podvodu s doklady. V souvislosti s touto revizí Komise přezkoumá možnosti, jak modernizovat také bezpečnostní prvky náhradních cestovních dokladů. 3,2.

3.2. Zaregistrování biometrických prvků

Na úrovni EU byly přijaty pokyny pro orgány, které vkládají biometrické identifikátory do cestovních pasů a povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí²¹. Jedná se o velmi důležitý úkol, protože nejvíce případů nesouladu při kontrole na hranicích je zapříčiněno chybným vložením údajů v okamžiku vystavení dokladu. Kvalita biometrických prvků je nejdůležitější parametr, který ovlivňuje přesnost automatických biometrických systémů. Je rovněž nutno řešit slabá místa biometrie, jako je morfing obličeje a falšování otisků prstů²².

Konkrétní opatření

Evropský parlament a Rada by měly:

- co nejdříve přijmout návrhy bezpečnějšího jednotného vzoru víz a povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, aby se zabránilo dalším podvodům.

¹⁸ Podpůrná studie k přípravě posouzení dopadů politických iniciativ EU v oblasti povolení k pobytu a dokladů totožnosti za účelem usnadnění výkonu práva na volný pohyb.

¹⁹ Rozhodnutí zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, ze dne 25. června 1996 o zavedení náhradního cestovního dokladu; Úř. věst. L 168, 6.7.1996, s. 4.

²⁰ Rovněž z důvodu vstupu v platnost směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES.

²¹ Rozhodnutí Komise C(2011) 5499 ze dne 4. srpna 2011.

²² Morfing obličeje: plynulé splynutí dvou podob obličeje v jeden obrázek za pomoci digitálních programů; falšování otisků prstů: používání nepravých otisků prstů pomocí zkopírování otisků prstů na pryžový podklad.

Komise:

- dokončí v prvním čtvrtletí roku 2017 studii možných variant, jak politickým řešením na úrovni EU zlepšit zabezpečení průkazů totožnosti občanů EU a povolení k pobytu občanů EU sídlících v jiném členském státu a jejich rodinných příslušníků, kteří nejsou občany EU, aby se omezilo riziko podvodu a padělání; Komise provede vyhodnocení dalších kroků, možností a jejich dopadů s cílem možné legislativní iniciativy do konce roku 2017,
- přezkoumá, zda je třeba změnit nařízení (ES) č. 1931/2006, aby se zajistilo, že podmínky vydávání povolení v rámci místního pohraničního styku – a bezpečnostní prvky těchto povolení – zaručují náležité posouzení bezpečnostního rizika, aniž jakýmkoliv způsobem ohrožují výhody, které nařízení a Schengenský hraniční kodex poskytují držitelům těchto povolení,
- počínaje třetím čtvrtletím roku 2017 vypracuje další pokyny/školení pro správné vkládání biometrických identifikátorů, které se budou týkat zejména kvality biometrických údajů a slabých stránek a
- bude monitorovat soulad bezpečnostních prvků cestovních dokladů vydaných členskými státy s technickými specifikacemi EU.

4. Kontrola dokladů

Schengenský hraniční kodex²³ stanoví, jak postupovat při kontrolách státních příslušníků EU a státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích. Příslušníci pohraniční stráže musí provádět tyto kontroly rychle a vycházet přitom z technologií/databází, školení a pokynů, které jim umožňují ověřovat cestovní doklady.

4.1 Elektronické kontroly cestovních dokladů státních příslušníků třetích zemí

Elektronické ověřování pravosti cestovních dokladů státních příslušníků třetích zemí je zásadní součástí budoucího systému vstupu/výstupu (EES)²⁴. Přispívá k bezpečnosti tím, že pomáhá zjistit podvody s totožností a zneužívání cestovních dokladů a bojovat proti nim. Kromě toho bude systém spravovat biometrickou totožnost státních příslušníků třetích zemí, a bojovat tak proti podvodům s totožností v podstatě stejně jako Vízový informační systém (VIS) v případě držitelů víz. Za tímto účelem jsou oba systémy navzájem úzce propojeny.

Získání certifikátů od nečlenských zemí EU (certifikačních orgánů země) pro autentifikaci pravosti cestovního dokladu je časově náročný a citlivý proces, který je však nutný, aby se zajistilo, že nedošlo k přerušení řetězce důvěry mezi „vystavovatelem“ certifikátu a „spotřebitelem“ (uživatelé). V roce 2015 zahájila Komise pilotní projekt, aby prozkoumala, jak shromažďovat certifikáty třetích zemí, potvrzovat míru jejich důvěryhodnosti a následně je sdílet formou „přehledu seznamů“, který by byl v souladu se specifikací Mezinárodní

²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

²⁴ COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

organizace pro civilní letectví (ICAO)²⁵. V roce 2017 by tento „přehled seznamů“ mohl zjednodušit a dále podpořit elektronické ověřování cestovních dokladů třetích zemí pro všechny členské státy.

4.2 Kontroly na základě databází

Držitelé dokladů musí okamžitě nahlásit jejich ztrátu nebo krádež. Pokud členské státy rychle zanesou informaci do Schengenského informačního systému (SIS) a databáze odcizených a ztracených dokladů Interpolu, jak jsou ze zákona povinny, výrazně se omezí možnosti podvodů s totožností. K 24. prosinci 2016 existovalo v Schengenském informačním systému 52 milionů záznamů o vydaných dokladech a 1 milion o nevyplněných dokladech. Počet shod u vydaných dokladů byl v roce 2015 přibližně 18 500.

Členské státy by měly rovněž Interpolu předávat údaje o ztracených, odcizených nebo zpronevěřených cestovních dokladech vydaných zeměmi, které nejsou členy EU, aby tato organizace mohla pokud možno zanést údaje od databáze odcizených a ztracených cestovních dokladů. Je to mimořádně důležité například v souvislosti s podvodně získanými syrskými cestovními doklady. Databáze odcizených a ztracených cestovních dokladů obsahuje přes 68 milionů záznamů, ve kterých bylo mezi lednem a zářím roku 2016 provedeno přes 1 243 miliard vyhledávání a nalezeno přes 115 000 shod.

Navrhovaná změna Schengenského hraničního kodexu²⁶ by zavedla povinnost ověřovat všechny cestovní doklady bez ohledu na státní příslušnost jejich držitele v SIS a databázi odcizených a ztracených cestovních dokladů. Usnadnila by se tím detekce ztracených, odcizených, zpronevěřených nebo neplatných dokladů, jejich zabavení nebo zajištění jako důkazu. Kromě toho by navrhovaný evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS)²⁷ měl umožnit kontrolovat cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí nepodléhajících vízové povinnosti v SIS a databázi odcizených a ztracených cestovních dokladů před jejich příjezdem na vnější hranice. Expertní skupina na vysoké úrovni pro informační systémy a interoperabilitu²⁸ se právě zabývá otázkou, jak by interoperabilita mohla přispět k lepším kontrolám dokladů a totožnosti.

4.3 Školení

Členské státy, příslušné agentury EU a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (mezi jinými) vypracovaly program školení pro příslušníky hraniční stráže zaměřený na zjišťování podvodů s doklady. Školení je nutno neustále aktualizovat, aby se zejména zaměřovalo na nové formy podvodů, jako jsou podvody na základě podobného vzhledu, a obracelo se na všechny, kteří jsou zapojeni do ověřování dokladů, jako jsou dopravci, zaměstnanci konzulátů a místní správní orgány.

²⁵ Přehled seznamů kombinuje certifikáty různých certifikačních orgánů země vydávajících certifikáty a je zveřejňován zemí, která certifikáty ověřila a podepsala seznam. Postup je stanoven v dokumentu ICAO č. 9303.

²⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení č. 562/2006 (ES), pokud jde o posílení kontrol na vnějších hranicích na základě příslušných databází (COM(2015) 670 final, 15.12.2015) bude formálně přijat v prvním čtvrtletí roku 2017.

²⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a mění nařízení (EU) č. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 a (EU) 2016/1624 (COM(2016) 731 final).

²⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s názvem *Silnější a inteligentnější informační systémy pro ochranu hranic a bezpečnost* (COM(2016) 205 final, 6.4.2016).

Směrnice o odpovědnosti dopravců stanoví finanční pokuty dopravcům, kteří přepravují státní příslušníky třetích zemí bez dokladů nutných pro vstup do EU. Za účelem lepšího zjišťování podvodů s doklady by se mělo dále zvážit zahrnutí vhodných opatření o školení dopravců.

4.4 Nástroje

Dostupné nástroje na pomoc policistům, příslušníkům hraniční stráže a dalším při zjišťování podvodů s doklady zahrnují on-line databázi falšených a pravých dokladů (FADO), jež je evropským systémem archivace vyobrazení, ve 24 úředních jazycích EU, bezpečnostních prvků dokladů a technik falzifikace s řadou funkcí možných odkazů s přímým přístupem do jiných databází týkajících se dokladů, a rovněž vnitrostátní a komerční aplikace.

Databáze FADO byla vytvořena ve spolupráci mezi členskými státy a měla by být včleněna do právního rámce EU. V současné době nemají členské státy žádnou zákonnou povinnost nahrát do databáze doklady (ať již své pravé doklady, nebo zfalšované, které zjistily), což vede ke značným rozdílům v míře zadávaných údajů jak o jejich vlastních dokladech, tak o dokladech třetích zemí. Kromě toho je současné využívání databáze stále omezené. Je nutno analyzovat přidanou hodnotu systému a také to, zda jsou nutná její zlepšení.

Kromě policejních orgánů a orgánů hraniční stráže jsou na používání pravých cestovních dokladů a dokladů totožnosti závislé také civilní a soukromé subjekty²⁹, které z různých důvodů musí provádět kontroly totožnosti. Rovněž osoby nepatřící mezi „odborníky na doklady“ by měly mít možnost využívat jednoduché mechanismy zjišťování pravosti, které nevyžadují odborné znalosti či specializované vybavení. Neodborníci a široká veřejnost mají přístup k podsystému databáze FADO, který poskytuje méně podrobné informace. Je nutno prozkoumat prostředky, které by jim umožnily větší přístup k varováním o ztracených nebo odcizených dokladech, databázím pravých dokladů a posledním záznamům s informacemi o trendech v oblasti podvodů.

4.5 Biometrické prvky v cestovních dokladech

Pro odhalování podvodů představují biometrické identifikátory důležitý nástroj. Úředníci hraniční kontroly je mohou používat ke zjištění totožnosti, zejména srovnáním údajů na čipu s údaji na dokladu.

Ke kontrole elektronických prvků elektronických pasů a elektronických povolení k pobytu orgány potřebují, aby jim členský stát, který doklad vystavil, poskytl nezbytné certifikáty, a aby tak měly přístup k otiskům prstů uloženým v čipu. Systematická elektronická kontrola údajů v čipu by vedla ke odhalení nejběžnějších podvodů s doklady, jako je manipulace s fotografií držitele. Bohužel, ne všechny členské státy si vyměňují své certifikáty.

Možnosti systému SIS v boji proti podvodům s doklady vzrostou zavedením funkce vyhledávání otisků prstů. První prvek (mechanismus kontroly kvality údajů) bude hotov v polovině roku 2017 a práce na ústřední úrovni bude dokončena ve čtvrtém čtvrtletí roku 2017. Funkce umožní úspěšně identifikovat osoby (pomocí jejich otisků prstů), které orgány hledají. Systém automatické identifikace otisků prstů (AFIS) bude provádět kontroly totožnosti a výrazně přispěje k odhalení podvodů s doklady a totožností. Členské státy ho budou postupně zavádět od začátku roku 2018.

²⁹ Např. poštovní služby, banky, notáři, cestovní kanceláře, půjčovny automobilů, agentury převádějící hotovost.

Do systému SIS již lze zadávat odcizené, zpronevěřené, ztracené nebo neplatné cestovní pasy, průkazy totožnosti, řidičské průkazy, povolení k pobytu a cestovní doklady, ale Komise plánuje navrhnout (jako součást revize právního rámce systému), aby do něj bylo možno zadávat také zfalšované doklady. Umožní to ucelenější přístup k odhalování a zabavování takových dokladů.

Konkrétní opatření

Členské státy by měly:

- systematicky registrovat do systému SIS a databáze odcizených a ztracených cestovních dokladů všechny odcizené, ztracené, zpronevěřené nebo neplatné doklady, aby se zajistilo jejich zabavení a/nebo zajištění jako důkazu pro trestní řízení, předloží-li je držitel znovu, a tím jejich skutečné stažení z oběhu,
- systematicky vkládat do databáze Interpolu údaje o ztracených, odcizených, zpronevěřených nebo neplatných cestovních dokladech vystavených třetími zeměmi, v případě, že to tyto země nečiní samy,
- zajistit, aby příslušníci hraniční stráže měli lepší přístup k příslušným informačním systémům,
- zlepšit sběr údajů a výměnu informací o podvodech s doklady, zejména o podvodech na základě podobného vzhledu, podvodně získaných pravých dokladech a o podvodech s totožností a
- urychlit zavedení funkce vyhledávání otisků prstů v systému SIS.

Komise:

- navrhne, aby byla provedena revize právního základu systému SIS tak, aby členské státy mohly nahrávat do systému zfalšované cestovní doklady počínaje prosincem 2016,
- počínaje prvním čtvrtletím roku 2017 projedná s členskými státy otázku, jak zlepšit používání on-line databáze falešných a pravých dokladů (FADO), včetně přezkumu možností jejího dalšího vývoje, synergií a přidané hodnoty,
- během třetího čtvrtletí roku 2017 zajistí pravidelnou aktualizaci seznamu certifikátů, které jsou nutné pro elektronické ověřování pravosti cestovních dokladů,
- bude spolupracovat s příslušnými agenturami EU při podpoře školení v nových oblastech podvodů s doklady,
- Přezkoumá, zda je proveditelné zahrnout požadavky na školení do směrnice o odpovědnosti dopravců;
- během čtvrtého čtvrtletí roku 2017 přezkoumá, jak zlepšit dostupnost informací o nových a falešných dokladech pro osoby, které „nejsou odborníky na doklady“,
- bude nadále monitorovat provádění právních předpisů EU o uplatňování biometrických aplikací při zabezpečování dokladů a výměnu certifikátů mezi členskými státy a
- ve čtvrtém čtvrtletí roku 2017 zavede na ústřední úrovni v systému SIS funkci vyhledávání otisků prstů.

III. NAVAZUJÍCÍ KROKY

Komise vyzývá členské státy, aby provedly všechny nutné kroky k zajištění rychlého provedení tohoto akčního plánu. Na konci prvního čtvrtletí roku 2018 podá Evropskému parlamentu a Radě zprávu o dosaženém pokroku.