



Bruxelles, 8.12.2016.  
COM(2016) 790 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**Akcijski plan za jačanje europskog odgovora na krivotvorenje putnih isprava**

## I. UVOD

Sve veći problem krivotvorenja putnih isprava dospio je u središte pozornosti u kontekstu nedavnih terorističkih napada u Europi i trenutačnih migracijskih tokova. Krivotvorenje isprava omogućuje terorizam i organizirani kriminal te je povezano s trgovanjem ljudima<sup>1</sup> i krijumčarenjem migranata. Moramo poboljšati sigurnost putnih isprava, uključujući infrastrukturu za upravljanje identitetom na kojoj se ona temelji.

Komisija je u svojoj Komunikaciji *Povećanje sigurnosti u svijetu mobilnosti: bolja razmjena informacija u borbi protiv terorizma i jače vanjske granice*<sup>2</sup> naglasila iznimnu važnost sigurnih putnih i osobnih isprava kad god je potrebno bez sumnje utvrditi identitet osobe te je najavila predstavljanje akcijskog plana za rješavanje problema krivotvorenja putnih isprava. Poboljšani pristup temeljit će se na stabilnim sustavima za sprečavanje zlouporabe i prijetnji unutarnjoj sigurnosti koje proizlaze iz nedostataka u sigurnosti isprava.

Putne su isprave najčešće u obliku putovnica, ali obuhvaćaju i nacionalne osobne iskaznice i boravišne dozvole za državljane trećih zemalja (kad se koriste unutar područja bez kontrola na unutarnjim granicama). Građani EU-a mogu ulaziti u EU, schengensko područje i određene zemlje izvan EU-a i izlaziti iz njih s nacionalnom osobnom iskaznicom koju su izdale države članice. To primjerice znači da bi strani teroristički borci mogli putovati između EU-a i Turske koristeći se samo svojom nacionalnom osobnom iskaznicom.

Putne isprave iz EU-a vrlo su tražene među krivotvoriteljima. U najmanje tri četvrtine krivotvorenih isprava otkrivenih na vanjskim granicama, ali i na području bez kontrola na unutarnjim granicama, navodi se da su ih izdale države članice EU-a i zemlje pridružene Schengenu.<sup>3</sup> Prema nedavnim izvješćima Europske granične i obalne straže kao lažne isprave koje se upotrebljavaju za putovanje unutar schengenskog područja najčešće se otkrivanju manje sigurne nacionalne osobne iskaznice koje izdaju države članice. „Prijevarena na temelju sličnosti” (kad je nositelj isprave fizički sličan njezinu stvarnom vlasniku) i dalje raste te je najčešće prijavljivana vrsta prijevare u drugom tromjesečju 2016. Dobivanje vjerodostojnih isprava na temelju lažnih „temeljnih” isprava (rodnih, vjenčanih i smrtnih listova) i dalje je jedna od najvećih prijetnji jer ga je vrlo teško otkriti.

U tom kontekstu ključno je da EU, a posebno države članice, pojačaju napore za poboljšanje sigurnosti putnih isprava izdanih državljanima EU-a i trećih zemalja. Sigurnost putnih isprava važan je čimbenik bolje zaštite granica i upravljanja migracijama te je korak u smjeru djelotvorne i istinske sigurnosne Unije.<sup>4</sup>

Načini krivotvorenja isprava brzo se mijenjaju. Kriminalne mreže uključene u krivotvorenje putnih isprava sada su specijaliziranije i stalno razvijaju nove načine krivotvorenja, kao što su manipulacija uređajima za sprečavanje krivotvorenja i tehnike zaobilaženja biometrijskih provjera, te nove načine rada.

---

<sup>1</sup> Radni dokument službi Komisije SWD(2016) 159 final, uz izvješće Komisije o napretku postignutom u borbi protiv trgovanja ljudima (2016).

<sup>2</sup> COM(2016) 602 final, 14.9.2016.

<sup>3</sup> U drugom tromjesečju 2016. 74,33 % lažnih osobnih iskaznica, 60,46 % lažnih boravišnih dozvola i 17,11 % lažnih putovnica bile su isprave EU-a (prema tromjesečnom izvješću o analizi rizika Europske granične i obalne straže).

<sup>4</sup> Komunikacija Komisije o provedbi Europskog programa sigurnosti za borbu protiv terorizma i stvaranje uvjeta za uspostavu učinkovite i istinske sigurnosne unije (COM(2016) 230 final, 20.4.2016.).

Uvođenjem sofisticiranijih sigurnosnih obilježja, metoda proizvodnje i sustava za pregled isprava otežava se krivotvorenje identifikacijskih ili putnih isprava. S obzirom na to, krivotvoritelji sve više prelaze s „tradicionalne” prijevare, koja je usmjerena na fizičku ispravu, primjerice promjenom datuma valjanosti putovnice ili izradom potpuno lažne isprave, na druge vrste krivotvorenja isprava, kao što je prijevara na temelju sličnosti. Koriste se i drugim vrstama isprava kao što su temeljne isprave koje se upotrebljavaju prilikom podnošenja zahtjeva za izvorne putne isprave.

Prema izvješću Europske granične i obalne straže za 2016.<sup>5</sup> prijevara koju vrše varalice i prijevarno dobivanje izvornih isprava povećali su se 4 %, odnosno 76 % od prvog tromjesečja 2015. do prvog tromjesečja 2016., dok se prijevara krivotvorenim ispravama smanjila 8 %.

Ova Komunikacija sadržava akcijski plan za poboljšanje sigurnosti putnih isprava. Sigurnosni standardi za putne isprave i zahtjevi za graničnu kontrolu<sup>6</sup> utvrđeni su na razini EU-a, ali države članice zadržavaju potpunu odgovornost za temeljne isprave te izradu i izdavanje putnih isprava. U akcijskom se planu utvrđuju mjere koje će Komisija poduzeti te se državama članicama daju preporuke za djelovanje u okviru nacionalnih politika o svim aspektima sigurnosti putnih isprava.

Komisija i države članice moraju zajamčiti poštovanje temeljnih prava, posebno prava na zaštitu osobnih podataka, u svim mjerama na koje se upućuje u tom akcijskom planu.

Kao čuvarica Ugovora, Komisija će i dalje pratiti ispravnost provedbe prava EU-a te upotrijebiti svoje ovlasti za osiguravanje ispravne provedbe kad je to primjereno i potrebno.

## **II. AKCIJSKI PLAN**

### **1. Registracija identiteta**

Vjerodostojne isprave utemeljene na lažnom identitetu vrlo je teško otkriti na graničnim prijelazima ili na državnom području određene države članice. Identitet pojedinaca trebalo bi utvrđivati, a temeljne isprave<sup>7</sup> izdavati na temelju registara stanovništva koji sadržavaju relevantne i ažurirane povijesne, socijalne i geografske podatke. Zemlje s biometrijskim registrom stanovništva ili bazom podataka o putnim ispravama mogu provjeriti identitet osobe svaki put kad ona podnese zahtjev za novu putnu ispravu tako da osoba ne može podnijeti zahtjev za vjerodostojnu ispravu koristeći se lažnom temeljnom ispravom.

Iako osoba može zakonito promijeniti svoje ime, na taj postupak treba obratiti posebnu pozornost, a u procedurama ne smije biti mjesta za pogrešku. Ako se odrasle osobe po prvi put registriraju ili podnose zahtjev za putovnicu (npr. nakon naturalizacije) te nisu dostupni pouzdani podaci o registraciji, nadležna tijela trebaju provesti osobni razgovor te, prema potrebi, tražiti dodatne dokaze da se osoba zaista koristi prijavljenim identitetom, primjerice u popisu birača ili evidenciji socijalnog osiguranja.

Osim toga, temeljne isprave trebaju imati minimalnu razinu sigurnosti kako bi se spriječilo krivotvorenje. EU je dodijelio ukupno 16 milijuna EUR za inicijative u području istraživanja i

---

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

<sup>6</sup> U pogledu zahtjeva za graničnu kontrolu vidjeti glavu V. poglavlje 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

<sup>7</sup> Temeljne su isprave rodni, vjenčani i smrtni listovi, koji se upotrebljavaju prilikom podnošenja zahtjeva za identifikacijske, boravišne i putne isprave.

razvoja<sup>8</sup> kako bi se osigurala veća sigurnost temeljnih isprava. Budućim radnim programima za sigurna društva za razdoblje 2018. – 2020. u okviru programa Obzor 2020. poduprijet će se istraživanja i razvoj u području sigurnosti isprava.

Izvan EU-a postoje projekti koji su dio novog partnerskog okvira, koji je pak dio Europskog migracijskog programa za razvoj biometrijskih registracijskih baza podataka u ključnim partnerskim trećim zemljama s kapacitetom za osiguravanje funkcioniranja matičnih knjiga te za digitalizaciju otiskom prsta ili biometrijsku digitalizaciju.

Europol je financirao izradu priručnika za otkrivanje lažnih temeljnih isprava. Taj priručnik sadržava uzorke i kratke opise europskih identifikacijskih i temeljnih isprava, ali se ne koristi koliko bi se trebao.

Elektronička identifikacija i usluge povjerenja za elektroničke transakcije<sup>9</sup> također mogu pomoći u otkrivanju lažnih isprava i poboljšati sigurnost elektroničkih isprava pružanjem dokaza o identitetu i sprečavanjem prijevare s identifikacijskim ispravama s pomoću zajedničke internetske potvrde podataka o identitetu. Njima bi se podržalo i olakšavanje sigurnog podnošenja zahtjeva putem interneta za obnovu putnih isprava.

Nedavno donesenom Uredbom o pojednostavnjenju kolanja javnih isprava u Uniji<sup>10</sup> utvrđuje se da se rodni i vjenčani listovi izdani u jednoj državi članici mogu bez ovjere prihvatiti kao vjerodostojni u drugoj. Tako se jača borba protiv prijevara jer se uvodi administrativna suradnja u okviru koje države članice u slučaju sumnje u vjerodostojnost javne isprave komuniciraju jedna s drugom putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI), primjerice, radi provjere vjerodostojnosti temeljnih isprava.

Posebne mjere
<i>Države članice trebale bi učiniti sljedeće:</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>- razmotriti koji bi bili najbolji načini da se izbjegne izdavanje vjerodostojnih isprava na temelju lažnih identiteta, primjerice poboljšanjem procedura u slučaju kasnije registracije identiteta, prvog podnošenja zahtjeva ili promjene imena,</li><li>- istražiti kako se njihove temeljne isprave mogu učiniti otpornijima na krivotvorenje, npr. dodavanjem sigurnosnih obilježja,</li><li>- osigurati da se priručnik Europolu o temeljnim ispravama podijeli svim tijelima koja izdaju isprave te promicati njegovu trajnu uporabu te</li></ul>

<sup>8</sup> Dva projekta za koja su sredstva dodijeljena u okviru teme sigurnosti iz Sedmog okvirnog programa (FP7) posebno su povezana sa sigurnošću isprava i upravljanjem osobnim ispravama: „Brza i pouzdana isporuka i provjera identiteta s e-putovnicama kojima se povećava privatnost putnika” (Vjernost) te „Preporuke za pouzdane temeljne isprave u cilju vraćanja povjerenja u e-putovnice i povećanja sigurnosti na granicama” (Podrijetlo). U okviru izazova Sigurna društva, koji je dio programa Obzor 2020., financira se projekt „Pouzdan europski ekosustav identiteta” (Aries).

<sup>9</sup> Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (SL L 257, 28.8.2014., str. 73. – 114.).

<sup>10</sup> Uredba (EU) 2016/1191 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o promicanju slobodnog kretanja građana pojednostavnjenjem zahtjeva za predočavanje određenih javnih isprava u Europskoj uniji i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (SL L 200, 26.7.2016., str. 1. – 136.).

- brzo provesti Uredbu o promicanju slobodnog kretanja građana pojednostavnjenjem zahtjeva za predočavanje određenih javnih isprava u EU-u te iskoristiti njezin potencijal za povećanje sigurnosti javnih isprava upotrebom Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta.

*Komisija će učiniti sljedeće:*

- ocijeniti trenutačnu situaciju u državama članica te omogućiti raspravu o biometrijskim identifikatorima (slika lica i/ili otisci prstiju) u registrima stanovništva, uz potpuno poštovanje prava EU-a o zaštiti podataka te uzimajući u obzir nacionalni kontekst u državama članicama,
- omogućiti raspravu o tome kako se temeljne isprave mogu učiniti sigurnijima, od drugog tromjesečja 2017.,
- raditi s ključnim partnerskim trećim zemljama na promicanju i potpori uvođenju biometrijskih identifikatora u njihovim registrima stanovništva,
- povećati aktivnosti istraživanja i razvoja u području temeljnih isprava i provjere isprava, uključujući ocjenu mobilnih tehnologija, u okviru izazova Sigurna društva u razdoblju 2018. – 2020., koji je dio programa Obzor 2020. te
- pratiti provedbu Uredbe o promicanju slobodnog kretanja građana pojednostavnjenjem zahtjeva za predočavanje određenih javnih isprava te ocijeniti njezin potencijal za daljnje poboljšanje sigurnosti elektroničkih javnih isprava.

## **2. Izdavanje isprava**

Na sastanku Vijeća u prosincu 2005. sve su države članice EU-a prihvatile zaključke<sup>11</sup> o minimalnim standardima sigurnosti postupka izdavanja za osobne iskaznice u državama članicama. Nakon toga uslijedila je Rezolucija iz 2006.<sup>12</sup> Preporuke su usmjerene na izdavanje osobnih iskaznica koje će se upotrebljavati kao putne isprave, ali relevantne su za sve putne isprave. Ipak, neke se od njih (primjerice, osobno podnošenje zahtjeva i praćenje cijelog postupka izdavanja) još uvijek ne provode u potpunosti.

Važno je da države članice razmijene najbolje prakse u pogledu unosa biometrijskih podataka te postupaka odobravanja i izdavanja isprava kako bi se bolje uskladile nacionalne prakse. Komisija će to olakšati organizacijom radionica i *ad hoc* sastanaka.

Znamo da se decentralizacijom postupka izdavanja krivotvoriteljima olakšava krađa i ponovna upotreba obrazaca isprava. Centralizacijom te praćenjem ili revizijom postupka izdavanja i personalizacije (popunjavanje obrazaca isprava) sprečava se optjecaj ukradenih isprava (posebno obrazaca).

<sup>11</sup> Zaključci predstavnika vlada država članica o zajedničkim minimalnim standardima sigurnosti za nacionalne osobne iskaznice (1. – 2. prosinca 2005.).

<sup>12</sup> Rezolucija predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća 4. – 5. prosinca 2006., o minimalnim sigurnosnim standardima za osobne iskaznice koje se mogu upotrijebiti za putovanje i koje su izdale države članice.

## Posebne mjere

*Države članice trebale bi učiniti sljedeće:*

- osigurati potpunu provedbu Rezolucije iz 2006. o minimalnim standardima u pogledu sigurnosti postupaka izdavanja,
- razmjenjivati informacije o najboljim praksama u pogledu unosa biometrijskih podataka te postupaka odobravanja i izdavanja isprava te
- poboljšati praćenje personalizacije/izdavanja osobnih i putnih isprava kako bi se ograničio broj ukradenih obrazaca isprava.

*Komisija će učiniti sljedeće:*

- olakšati razmjenu najboljih praksi u pogledu postupaka izdavanja i upravljanja identitetom organiziranjem radionica u prvom tromjesečju 2017.

### 3. Izrada isprava

#### 3.1. Sigurnosna obilježja putnih isprava

Doneseno je zakonodavstvo EU-a o standardima za sigurnosna obilježja i biometrijske elemente u putovnicama i putnim ispravama koje izdaju države članice<sup>13</sup> i o jedinstvenim formatima za vize<sup>14</sup> i boravišne dozvole za državljane zemalja izvan EU-a<sup>15</sup>. Ti se standardi primjenjuju i za pogranične propusnice<sup>16</sup> i dozvole koje se izdaju u okviru pravne stečevine u pogledu zakonitih migracija. Relevantne tehničke specifikacije za isprave stalno se ažuriraju kako bi se spriječile prijevare te je stoga bitno da se isprave izrađuju potpuno u skladu s najnovijim verzijama tih tehničkih specifikacija.

Komisija je predstavila dva prijedloga<sup>17</sup> za unapređenje sigurnosnih obilježja i uvođenje novog izgleda viza i boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja. Brzim donošenjem tih prijedloga pridonijelo bi se smanjenju upotrebe krivotvorenih isprava za ulazak na područje bez kontrola na unutarnjim granicama.

Trenutačno postoje znatne razlike u razinama sigurnosti nacionalnih osobnih iskaznica koje izdaju države članice i boravišnih isprava za građane EU-a koji borave u drugoj državi članici i članove njihove obitelji, čime se povećava rizik od falsificiranja i krivotvorenja isprava. To dovodi i do praktičnih poteškoća za građane kad žele ostvariti svoje pravo na slobodno kretanje. Kao odgovor na izvješće EU-a o građanstvu iz 2013. te kako je navedeno u Komunikaciji iz 2016. „Povećanje sigurnosti u svijetu mobilnosti”, Komisija je pokrenula studiju<sup>18</sup> za daljnju procjenu sigurnosnih pitanja, uključujući moguće usklađivanje

<sup>13</sup> Uredba (EZ) br. 2252/2004 (SL L 385, 29.12.2004., str. 1.). Ujedinjena Kraljevina i Irska nisu dio te mjere.

<sup>14</sup> Uredba (EZ) br. 1683/95 (SL L 164, 14.7.1995., str. 1.).

<sup>15</sup> Uredba (EZ) br. 1030/2002 (SL L 157, 15.6.2002., str. 1.).

<sup>16</sup> Uredba (EZ) br. 1931/2006 (SL L 405, 30.12.2006., str. 1.).

<sup>17</sup> Prijedlog Uredbe o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1683/1995 od 29. svibnja 1995. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca za vize (COM(2015) 303 final); Prijedlog Uredbe o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1030/2002 o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja (COM(2016) 434 final).

<sup>18</sup> Studija kojom se podupire priprema procjene učinka političkih inicijativa EU-a na boravišne i identifikacijske isprave kako bi se olakšalo ostvarivanje prava na slobodno kretanje.

sigurnosnih obilježja kako bi se povećala njihova otpornost na opasnosti od krivotvorenja isprava. Poboljšanjem sigurnosnih obilježja osobnih i boravišnih isprava moglo bi se pomoći i u rješavanju problema uočenog u nedavnim izvješćima Europske granične i obalne straže – da se kao krivotvorene isprave najčešće otkrivaju nacionalne osobne iskaznice s nižom razinom sigurnosti.

U kontekstu prava na konzularnu zaštitu koje imaju građani EU-a čije države članice nemaju diplomatsko ili konzularno predstavništvo u trećoj zemlji, druga država članica možda će morati tim građanima izdati privremenu putnu ispravu. Odlukom iz 1996.<sup>19</sup> uspostavljen je zajednički format za takve privremene putne isprave kako bi se građanima omogućilo putovanje kući. Izdavanje privremenih putnih isprava najčešća je vrsta konzularne pomoći. Nakon 20 godina ta je Odluka zastarjela<sup>20</sup>. Neke se države članice ne koriste privremenim putnim ispravama jer smatraju da takve isprave nisu dovoljno sigurne od krivotvorenja. U kontekstu ove revizije Komisija će istražiti i mogućnosti modernizacije sigurnosnih obilježja privremenih putnih isprava.

### 3.2. Unos biometrijskih podataka

Donesene su smjernice na razini EU-a za tijela koja unose biometrijske identifikatore u putovnice i boravišne dozvole za državljane trećih zemalja<sup>21</sup>. To je vrlo važan zadatak jer je većina slučajeva nepodudaranja prilikom graničnih kontrola uzrokovana neispravnim unosom podataka u trenutku izdavanja. Biometrijska kvaliteta najvažniji je parametar koji utječe na točnost automatskih biometrijskih sustava. Trebalo bi riješiti i biometrijske probleme kao što su „preklapanje lica” i „imitacija otisaka prstiju”<sup>22</sup>.

Posebne mjere
<p><i>Europski parlament i Vijeće trebali bi učiniti sljedeće:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- što prije donijeti prijedloge o sigurnijem jedinstvenom formatu za vize i boravišne dozvole za državljane trećih zemalja kako bi se izbjegle daljnje prijevare.</li></ul> <p><i>Komisija će učiniti sljedeće:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- u prvom tromjesečju 2017. dovršiti studiju o političkim mogućnostima EU-a za poboljšanje sigurnosti osobnih iskaznica građana EU-a i boravišnih isprava građana EU-a koji borave u drugoj državi članici te članova njihovih obitelji koji nisu građani EU-a kako bi se ograničio rizik od prijevare i krivotvorenja. Komisija će ocijeniti daljnje korake, mogućnosti i njihove učinke s obzirom na moguću zakonodavnu inicijativu do kraja 2017.,</li><li>- ispitati postoji li potreba za izmjenom Uredbe (EZ) br. 1931/2006 kako bi se osiguralo da se uvjetima za izdavanje pograničnih prometnih propusnica i sigurnosnim obilježjima tih propusnica jamči odgovarajuća procjena sigurnosnog rizika, a da se pritom ni na koji način ne dovedu u pitanje koristi Uredbe i Zakonika</li></ul>

<sup>19</sup> Odluka predstavnika vlada država članica koji su se sastali u okviru Vijeća od 25.6.1996.; SL L 168 od 6.7.1996.

<sup>20</sup> Također i zbog stupanja na snagu Direktive 2015/637/EU o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama.

<sup>21</sup> Odluka Komisije C(2011) 5499 od 4. kolovoza 2011.

<sup>22</sup> Preklapanje lica: spajanje dviju slika lica u jednu uz pomoć digitalnih programa; imitacija otisaka prstiju: upotreba lažnih otisaka prstiju kopiranjem otisaka prstiju na gumu.

o schengenskim granicama za nositelje propusnica,

- od trećeg tromjesečja 2017. razviti daljnje smjernice/osposobljavanje za ispravno unošenje biometrijskih identifikatora, posebno s obzirom na kvalitetu biometrijskih podataka i problematična mjesta te
- pratiti usklađenost sigurnosnih obilježja putnih isprava koje su izdale države članice s tehničkim specifikacijama EU-a.

#### **4. Kontrola isprava**

U Zakoniku o schengenskim granicama<sup>23</sup> utvrđeni su postupci provjera građana EU-a i državljana zemalja izvan EU-a na vanjskim granicama. Granični službenici te provjere moraju obavljati brzo te se oslanjati na tehnologije / baze podataka, osposobljavanje i alate za usmjeravanje koji im omogućuju provjeru putnih isprava.

##### ***4.1. Elektroničke provjere putnih isprava državljana zemalja izvan EU-a***

Elektronička provjera vjerodostojnosti putnih isprava državljana zemalja izvan EU-a nužna je sastavnica budućeg sustava ulaska/izlaska<sup>24</sup>; ona pridonosi sigurnosti jer pomaže u otkrivanju zlouporabe identiteta i putnih isprava te u njihovu suzbijanju. Osim toga, u okviru sustava suzbijati će se zlouporaba identiteta upravljanjem biometrijskim identitetom državljana zemalja izvan EU-a jednako kao što se to u okviru viznog informacijskog sustava čini za nositelje viza. Za te su potrebe ta dva sustava međusobno blisko povezana.

Dobivanje potvrda zemalja izvan EU-a (državnih certifikacijskih tijela) kojima bi se ovjerila putna isprava dugotrajan je i osjetljiv proces, ali potreban je kako bi se osigurala neprekinutost lanca povjerenja od „proizvođača” potvrde do „potrošača” (korisnika). Komisija je 2015. pokrenula pilot-projekt kako bi istražila načine prikupljanja potvrda iz zemalja izvan EU-a, potvrdila njihovu razinu povjerenja i naknadno ih podijelila u obliku „glavnog popisa” koji bi bio u skladu sa specifikacijama Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva<sup>25</sup>. Tim „glavnom popisom” mogla bi se od 2017. pojednostavniti i dalje promicati elektronička autentifikacija putnih isprava zemalja izvan EU-a za sve države članice.

##### ***4.2. Provjere u bazi podataka***

Nositelji isprava odmah moraju prijaviti gubitak ili krađu svojih isprava. Ako države članice te informacije brzo unesu u Schengenski informacijski sustav (SIS) i u Interpolovu bazu podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama, kao što to imaju zakonsku obvezu učiniti, znatno se smanjuje mogućnost zlouporabe identiteta. Na dan 24. studenoga 2016. bilo je više od 52 milijuna upozorenja u SIS-u za izdane isprave te jedan milijun za obrasce isprava. Za izdane isprave 2015. bilo je otprilike 18 500 pronađenih podataka.

<sup>23</sup> Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 77, 23.3.2016., str. 1.).

<sup>24</sup> COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

<sup>25</sup> Na glavnom popisu objedinjene su potvrde različitih državnih certifikacijskih tijela te ga objavljuje jedna zemlja koja je provjerila potvrde i potpisala popis. Taj se postupak opisuje u dokumentu ICAO-a 9303.

Države članice trebale bi Interpolu dostavljati i podatke o izgubljenim, ukradenim ili otuđenim putnim ispravama koje su izdale zemlje izvan EU-a kako bi Interpol mogao unijeti podatke u bazu podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama kad je to moguće. To je posebno važno kad je riječ, primjerice, o prijevarom pribavljenim sirijskim putnim ispravama. Baza podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama sadržava više od 68 milijuna unosa, koji su od siječnja do rujna 2016. pretraženi više od 1 243 milijarde puta te je pronađeno više od 115 000 podataka.

Predloženom izmjenom Zakonika o schengenskim granicama<sup>26</sup> uvela bi se obveza provjere svih putnih isprava, bez obzira na državljanstvo nositelja, u SIS-u te u bazi podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama. Tako bi se olakšala identifikacija izgubljenih, ukradenih, otuđenih ili poništenih isprava te njihova zapljenjena ili zadržavanje kao dokaz. Osim toga, predloženi Europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS)<sup>27</sup> trebao bi omogućiti provjeru putnih isprava državljana zemalja izvan EU-a kojima ne trebaju vize u SIS-u i bazi podataka o ukradenim ili izgubljenim putnim ispravama prije njihova dolaska na vanjske granice. Stručna skupina na visokoj razini za informacijske sustave i interoperabilnost<sup>28</sup> razmatra kako bi interoperabilnost mogla doprinijeti poboljšanju provjere isprava i identiteta.

### **4.3. Osposobljavanje**

Države članice, nadležne agencije EU-a i Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (među ostalima) razvile su osposobljavanje za granične službenike u području otkrivanja krivotvorenih isprava. To je osposobljavanje potrebno neprestano ažurirati, posebno kako bi se usmjerilo na nove oblike prijave, primjerice prijave na temelju sličnosti, te kako bi se obuhvatili svi koji su uključeni u postupak provjere isprava, kao što su prijevoznici, konzularno osoblje i lokalna uprava.

Direktivom o odgovornosti prijevoznika predviđaju se financijske sankcije za prijevoznike koji prevoze državljane zemalja izvan EU-a koji nemaju potrebne isprave za ulazak u EU. Potrebno je dalje razmotriti uključivanje odgovarajućih odredbi o osposobljavanju prijevoznika kako bi se poboljšalo otkrivanje krivotvorenih isprava.

### **4.4. Alati**

Dostupni alati za pomoć policijskim, graničnim i drugim službenicima u otkrivanju krivotvorenih isprava uključuju internetsku bazu podataka o lažnim i vjerodostojnim ispravama (FADO), koja je europska baza podataka sa slikama u kojoj se nalaze standardizirani opisi, na 24 službena jezika EU-a, sigurnosnih obilježja isprava i tehnika falsifikacije te nekoliko opcija za funkciju poveznica koje omogućavaju izravan pristup drugim bazama podataka povezanim s ispravama te nacionalnim i komercijalnim aplikacijama.

---

<sup>26</sup> Prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama (COM(2015) 670 final, 15.12.2015.) službeno će se donijeti u prvom tromjesečju 2017.

<sup>27</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europskog sustava za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS) i o izmjeni uredbi br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 i (EU) 2016/1624 (COM(2016) 731 final).

<sup>28</sup> Ta je skupina osnovana na temelju Komunikacije Komisije „Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost” (COM(2016) 205 final, 6.4.2016.).

FADO su zajednički uspostavile države članice te bi ga trebalo uključiti u pravni okvir EU-a. Države članice trenutačno nemaju pravnu obvezu učitavati isprave (vlastite vjerodostojne ili otkrivene falsificirane) pa to rezultira velikim razlikama u opsegu doprinosa u pogledu njihovih isprava i isprava iz zemalja izvan EU-a. Osim toga, upotreba te baze podataka u praksi i dalje je ograničena. Potrebno je provesti analizu dodane vrijednosti tog sustava te potrebe za poboljšanjima.

Osim policijskih i graničnih tijela, civilni i privatni subjekti<sup>29</sup> koji iz raznih razloga trebaju provoditi provjere identiteta također se oslanjaju na upotrebu izvornih putnih i osobnih isprava. Laička zajednica također bi se trebala moći osloniti na jednostavne mehanizme autentifikacije koji ne zahtijevaju stručno znanje ili specijaliziranu opremu. Laici i šira javnost imaju pristup podsustavu FADO-a u kojem se nalaze manje detaljne informacije. Trebali bi se istražiti načini da im se omogući širi pristup upozorenjima o izgubljenim ili ukradenim ispravama, bazama podataka o izvornim ispravama i nedavnim upozorenjima o trendovima u krivotvorenju.

#### **4.5. Biometrijski podaci u putnim ispravama**

Biometrijski identifikatori važan su alat za otkrivanje prijevara. Službenici granične kontrole njima se mogu služiti za utvrđivanje identiteta, posebno usporedbom podataka na čipu s onima u ispravi.

Radi provjere elektroničke komponente e-putovnica i e-boravišnih dozvola, nadležnim je tijelima potrebno da im država članica koja je izdala ispravu dostavi potrebne potvrde kako bi mogla pristupiti otiscima prstiju pohranjenima na čipu. Sustavno elektroničko provjeravanje podataka na čipu rezultiralo bi otkrivanjem najčešćih slučajeva krivotvorenja isprava kao što su manipulacije fotografije nositelja. Nažalost, ne razmjenjuju sve države članice svoje potvrde.

Potencijal SIS-a za rješavanje problema krivotvorenja isprava povećat će se nakon uvođenja funkcije pretraživanja otisaka prstiju. Prvi će elementi (mehanizam kontrole kvalitete podataka) biti spremni do sredine 2017., a rad na središnjoj razini bit će dovršen u četvrtom tromjesečju 2017. Ta će funkcija omogućiti uspješnu identifikaciju (s pomoću otisaka prstiju) osoba koje traže nadležna tijela. Provjere identiteta provodit će se putem Sustava za automatsku identifikaciju otisaka prstiju (AFIS), što će znatno pridonijeti otkrivanju krivotvorenih isprava i zlouporabe identiteta. Države članice početak će ga uvoditi od početka 2018.

Ukradene, otuđene, izgubljene ili poništene putovnice, osobne iskaznice, vozačke dozvole, boravišne dozvole i putne isprave već se mogu unijeti u SIS, a Komisija planira predložiti (kao dio preispitivanja pravne osnove sustava) i mogućnost unosa falsificiranih isprava. Tako će se omogućiti sveobuhvatniji pristup otkrivanju i zapljeni takvih isprava.

---

<sup>29</sup> npr. poštanske usluge, banke, bilježnici, putničke agencije, poduzeća za iznajmljivanje automobila, agencije za prijenos novca.

## Posebne mjere

### *Države članice trebale bi učiniti sljedeće:*

- sustavno registrirati sve ukradene, izgubljene, otuđene ili poništene isprave u SIS-u i bazi podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama kako bi se osigurala njihova zapljena i/ili njihovo zadržavanje kao dokaz za kazneni postupak ako ih nositelj ponovno predoči, čime bi se one praktički uklonile iz optjecaja,
- u Interpolove baze podataka sustavno unositi podatke o izgubljenim, ukradenim, otuđenim ili poništenim putnim ispravama koje su izdale zemlje izvan EU-a ako te zemlje to ne čine same,
- graničnim službenicima osigurati bolji pristup relevantnim informacijskim sustavima,
- poboljšati prikupljanje podataka i razmjenu informacija o krivotvorenju isprava, posebno onog na temelju sličnosti, prijevarom pribavljenih izvornih isprava i zlouporabe identiteta te
- ubrzati uvođenje funkcije pretrage otisaka prstiju u SIS-u.

### *Komisija će učiniti sljedeće:*

- predložiti preispitivanje pravne osnove SIS-a kako bi države članice u prosincu 2016. mogle početi unositi falsificirane putne isprave u sustav,
- s državama članicama raspravljati o tome kako poboljšati upotrebu internetske baze podataka o lažnim i vjerodostojnim ispravama (FADO), uključujući ispitivanje mogućnosti njezina budućeg razvoja, sinergija i dodatne vrijednosti od prvog tromjesečja 2017.,
- predvidjeti redovito ažurirani popis potvrda potrebnih za elektroničku autentifikaciju putnih isprava tijekom trećeg tromjesečja 2017.,
- surađivati s nadležnim agencijama EU-a kako bi se potaknule aktivnosti osposobljavanja u novim područjima krivotvorenja isprava,
- ispitati izvedivost uključivanja zahtjeva za osposobljavanje u Direktivu o odgovornosti prijevoznika,
- ispitati kako se laičkoj zajednici može poboljšati dostupnost informacija o novim i lažnim ispravama u četvrtom tromjesečju 2017.,
- nastaviti pratiti provedbu prava EU-a o upotrebi biometrijskih aplikacija za sigurnost isprava i razmjenu potvrda među državama članicama te
- uvesti funkciju pretraživanja otisaka prstiju na središnjoj razini u SIS-u u četvrtom tromjesečju 2017.

## III. PRAĆENJE PROVEDBE

Komisija poziva države članice da poduzmu sve potrebne korake kako bi se osigurala brza provedba ovog akcijskog plana. Do kraja prvog tromjesečja 2018. izvijestit će Europski parlament i Vijeće o postignutom napretku.