



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.12.2016 r.
COM(2016) 790 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Plan działania na rzecz wzmocnienia europejskiej reakcji na przestępstwa przeciwko
wierzytelności dokumentów**

I. WPROWADZENIE

W kontekście niedawnych zamachów terrorystycznych w Europie i obecnych przepływów migracyjnych w centrum uwagi znalazł się narastający problem przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów podróży. Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów stworzyły możliwości działania dla terrorystów i przestępczości zorganizowanej. Są również powiązane z handlem ludźmi¹ i przemytem nielegalnych migrantów. Poprawa bezpieczeństwa dokumentów podróży, jak również związanej z tym infrastruktury zarządzania tożsamością, ma w tym kontekście zasadnicze znaczenie.

W swoim komunikacie pt. „Zwiększanie bezpieczeństwa w mobilnym świecie: ulepszona wymiana informacji na rzecz walki z terroryzmem i wzmocnionych granic zewnętrznych”² Komisja podkreśliła, że bezpieczne dokumenty podróży i tożsamości są niezbędne do niepodważalnego ustalenia tożsamości danej osoby, oraz zapowiedziała, że zaproponuje plan działania dotyczący walki z fałszowaniem dokumentów podróży. Lepsze podejście będzie się opierać na solidnych systemach mających na celu zapobieganie nadużyciom i zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego spowodowanym lukami w zabezpieczeniach dokumentów.

Dokumentem podróży jest zazwyczaj paszport, ale może być nim również krajowy dowód tożsamości oraz zezwolenie na pobyt wydawane obywatelom państw trzecich (w przypadku posługiwania się nim na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych). Obywatel Unii może wjeżdżać na terytorium Unii, obszaru Schengen oraz niektórych państw trzecich, a także opuszczać to terytorium, posługując się dokumentem tożsamości wydanym przez państwo członkowskie. Oznacza to na przykład, że zagraniczni bojownicy terrorystyczni mogą być w stanie podróżować pomiędzy UE a Turcją na podstawie swojego dowodu tożsamości.

Unijne dokumenty podróży cieszą się dużym zainteresowaniem wśród oszustów. Co najmniej trzy czwarte fałszywych dokumentów wykrytych na granicach zewnętrznych, jak również na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych, to podróbki dokumentów wydawanych przez państwa członkowskie UE oraz państwa stowarzyszone w ramach Schengen³. Według najnowszych sprawozdań Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej słabiej zabezpieczone dowody tożsamości wydawane przez państwa członkowskie należą do najczęściej wykrywanych fałszywych dokumentów używanych w celu podróży wewnątrz strefy Schengen. Coraz częstsze są również oszustwa polegające na tym, że dokumentem posługuje się osoba podobna do jego prawowitego posiadacza (tzw. „look-alike fraud”). Tego typu oszustwa należały do najczęściej notowanych w drugim kwartale 2016 r. Jednym z największych zagrożeń jest również uzyskiwanie autentycznych dokumentów na podstawie fałszywych dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości (takich jak akt urodzenia, akt małżeństwa czy akt zgonu). Tego typu oszustwa bardzo trudno jest wykryć.

W związku z powyższym UE, a w szczególności państwa członkowskie muszą zwiększyć wysiłki na rzecz poprawy bezpieczeństwa dokumentów podróży wydawanych obywatelom UE oraz państw trzecich. Bezpieczeństwo dokumentów podróży jest ważnym czynnikiem

¹ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2016) 159 final towarzyszący sprawozdaniu Komisji na temat postępów w walce z handlem ludźmi (2016).

² COM(2016) 602 final, 14.9.2016.

³ W drugim kwartale 2016 r. 74,33 % fałszywych dokumentów tożsamości, 60,46 % fałszywych zezwoleń na pobyt oraz 17,11 % fałszywych paszportów stanowiły podróbki dokumentów UE (kwartalne sprawozdanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z analizy ryzyka).

mającym znaczenie dla lepszej ochrony granic i zarządzania migracjami oraz torowania drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa⁴.

Charakter przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów podróży ulega szybkim zmianom. Siatki przestępcze zajmujące się fałszowaniem i podrabianiem dokumentów podróży coraz bardziej się specjalizują i nieustannie rozwijają nowe formy fałszerstw – takie jak manipulowanie urządzeniami zapobiegającym fałszerstwom czy techniki pozwalające ominąć kontrole biometryczne – oraz nowe metody działania.

Wprowadzanie bardziej wyrafinowanych zabezpieczeń, metod produkcji i systemów kontroli dokumentów utrudnia fałszowanie lub podrabianie dokumentów tożsamości i dokumentów podróży. Coraz mniej jest oszustw tradycyjnych, które koncentrują się na fizycznych dokumentach i polegają np. na zmianie daty ważności paszportu (fałszerstwo) lub produkcji całkowicie fałszywych dokumentów (podrabianie), coraz więcej zaś – innych rodzajów przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, takich jak posługiwanie się dokumentem przez osobę podobną do prawowitego posiadacza. Oszuści zajmują się również innymi rodzajami dokumentów, takimi jak dokumenty umożliwiające ustalenie tożsamości, które wykorzystuje się do poświadczenia wniosku o wydanie autentycznych dokumentów podróży.

Według sprawozdania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z 2016 r.⁵, odsetek przestępstw w postaci kradzieży tożsamości i nieuczciwego uzyskania autentycznych dokumentów wzrósł odpowiednio o 4 % i 76 % między pierwszym kwartałem 2015 r. a pierwszym kwartałem 2016 r. Spadła natomiast liczba przypadków podrabiania dokumentów (-8 %).

W niniejszym komunikacie określono plan działań na rzecz poprawy zabezpieczeń dokumentów podróży. Normy dotyczące zabezpieczeń dokumentów podróży i wymogi w zakresie kontroli granicznych⁶ określone są na poziomie UE. Państwa członkowskie ponoszą natomiast pełną odpowiedzialność za dokumenty umożliwiające ustalenie tożsamości oraz za faktyczną produkcję i wydawanie dokumentów podróży. W planie działania określono środki, które podejmie Komisja, i przedstawiono zalecenia dla państw członkowskich dotyczące działań, jakie należy podjąć w ramach krajowych polityk w odniesieniu do wszystkich aspektów bezpieczeństwa dokumentów podróży.

Komisja oraz państwa członkowskie powinny dopilnować, aby w przypadku wszystkich środków, o których mowa w przedmiotowym planie działania, zagwarantować prawa podstawowe, w szczególności prawo do ochrony danych osobowych.

Jako strażniczka traktatów Komisja będzie nadal monitorować prawidłowe wdrażanie prawa UE i w stosownych wypadkach wykorzysta swoje uprawnienia do egzekwowania prawidłowego wdrażania tych przepisów.

II. PLAN DZIAŁANIA

1. Rejestracja tożsamości

⁴ Komunikat Komisji pt. „Realizacja Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i torowania drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa” (COM(2016) 230 final, 20.4.2016).

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

⁶ Jeśli chodzi o wymogi w zakresie kontroli granicznych zob. tytuł V rozdział 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Na przejściu granicznym lub na terytorium danego państwa członkowskiego bardzo trudno jest wykryć, że autentyczny dokument został wydany na podstawie fałszywej tożsamości. Ustalenie tożsamości osób oraz wydawanie dokumentów umożliwiających jej ustalenie⁷ powinno się opierać na rejestrach ludności zawierających odpowiednie dane historyczne, społeczne i geograficzne. Kraje posiadające biometryczne rejestry ludności lub bazy dokumentów podróży mogą sprawdzić tożsamość osoby za każdym razem, gdy wnioskuje ona o wydanie nowego dokumentu podróży, co oznacza, że nie jest ona w stanie złożyć wniosku o autentyczny dokument, posługując się fałszywym dokumentem umożliwiającym ustalenie tożsamości.

Zmiana nazwiska może być dozwolona prawem, taki proces wymaga jednak szczególnej uwagi, a procedury muszą być precyzyjne i absolutnie pozbawione wad. W przypadku, gdy osoby dorosłe po raz pierwszy dokonują rejestracji lub składają wniosek o paszport (np. w wyniku naturalizacji) a brak jest jakichkolwiek rzetelnych danych rejestracyjnych, właściwe organy powinny przeprowadzić bezpośrednie wywiady oraz, w stosownych przypadkach, poszukać dalszych dowodów na to, że dana osoba rzeczywiście jest tą, za którą się podaje, np. w spisie wyborców lub ewidencji prowadzonej na potrzeby systemu zabezpieczenia społecznego.

Ponadto dokumenty umożliwiające ustalenie tożsamości powinny spełniać minimalne standardy bezpieczeństwa, aby zapobiec fałszerstwom. UE przeznaczyła 16 mln EUR na inicjatywy w zakresie badań i rozwoju⁸ mające na celu zwiększenie zabezpieczeń dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości. Przyszłe programy prac na lata 2018–2020 dotyczące bezpiecznych społeczeństw realizowane w ramach programu ramowego „Horyzont 2020” będą wspierały badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa dokumentów.

W związku z nowymi ramami partnerstwa objętymi Europejskim programem w zakresie migracji realizowane są również projekty poza UE. Mają one na celu rozbudowę biometrycznych rejestrów w kluczowych partnerskich państwach trzecich zdolnych zapewnić funkcjonowanie systemów ewidencji ludności oraz cyfrowe przechowywanie odbitek linii papilarnych i danych biometrycznych.

Europol sfinansował prace nad podręcznikiem na temat wykrywania fałszywych dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości. Zawarto w nim przykłady i krótkie opisy dokumentów tożsamości i dokumentów umożliwiających jej ustalenie. Nie jest on jednak wykorzystywany tak szeroko, jak powinien.

Identyfikacja elektroniczna oraz usługi zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych⁹ również mogą pomóc w wykrywaniu dokumentów fałszywych oraz poprawić bezpieczeństwo dokumentów elektronicznych poprzez zapewnienie dowodów potwierdzających tożsamość

⁷ Dokumenty umożliwiające ustalenie tożsamości to akt urodzenia, akt małżeństwa czy akt zgonu, które wykorzystuje się do poświadczenia wniosku o wydanie dokumentów tożsamości, pobytowych i podróży.

⁸ Dwa projekty finansowane z tematu „Bezpieczeństwo” siódmego programu ramowego (7PR) dotyczą w szczególności bezpieczeństwa dokumentów oraz zarządzania tożsamością. Są to: „Fast and trustworthy identity delivery and check with e-passports leveraging traveller privacy” (Fidelity) oraz „Recommendations for reliable breeder documents restoring e-passport confidence and leveraging extended border security”(Origins). Natomiast w ramach wyzwania „Bezpieczne społeczeństwa” (program „Horyzont 2020”) finansowany jest projekt dotyczący rzetelnego europejskiego środowiska tożsamości „Reliable European identity ecosystem” (Aries).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73-114).

oraz uniemożliwianie oszustw dotyczących tożsamości dzięki wzajemnej walidacji online danych identyfikacyjnych. Mogą również służyć zapewnieniu bezpiecznych wniosków o wydanie nowych dokumentów podróży składanych online.

Niedawno przyjęte rozporządzenie w sprawie uproszczenia obiegu dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej¹⁰ stanowi, że akty urodzenia i akty małżeństwa wydane w jednym państwie członkowskim mogą być traktowane jako dokumenty autentyczne w innym państwie członkowskim bez stempla uwierzytelniającego. Wzmacnia to walkę z oszustwami dzięki wprowadzeniu współpracy administracyjnej, w ramach której w przypadku wątpliwości co do autentyczności dokumentu urzędowego państwa członkowskie komunikują się ze sobą za pomocą systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, aby sprawdzić np. autentyczność dokumentu umożliwiającego ustalenie tożsamości.

Konkretne działania
<i>Państwa członkowskie powinny:</i> - opracować najlepsze sposoby pozwalające uniknąć wydawania dokumentów autentycznych w oparciu o fałszywą tożsamość, np. poprzez uszczelnienie procedur w przypadku rejestracji tożsamości osób dorosłych, wniosków składanych po raz pierwszy czy też w przypadku zmiany nazwiska; - zbadać możliwości poprawy ochrony dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości przed oszustwami, np. poprzez wyposażenie ich w odpowiednie zabezpieczenia; - zapewnić, aby podręcznik Europolu poświęcony dokumentom umożliwiającym ustalenie tożsamości trafił do wszystkich organów wydających dokumenty, oraz promować stałe korzystanie z tego podręcznika; oraz - szybko wdrożyć rozporządzenie w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w UE oraz zbadać możliwości zwiększenia bezpieczeństwa dokumentów urzędowych dzięki wykorzystaniu systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym. <i>Komisja:</i> - oceni obecną sytuację w państwach członkowskich oraz ułatwi dyskusję na temat identyfikatorów biometrycznych (takich jak wizerunek twarzy lub odfitka linii papilarnych) w rejestrach ludności, przy pełnym poszanowaniu unijnych przepisów o ochronie danych oraz z uwzględnieniem kontekstów krajowych; - ułatwi dyskusję nad sposobem poprawy zabezpieczeń dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości, począwszy od 2017 r.; - podejmie współpracę z kluczowymi partnerskimi państwami trzecimi w celu

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1191 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. L 200 z 26.7.2016, s. 1–136).

promowania i wspierania wprowadzenia identyfikatorów biometrycznych w ich rejestrach ludności;

- wzmocni badania i rozwój w obszarze dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości i weryfikacji dokumentów, w tym ocenę technologii mobilnych, w ramach inicjatywy Bezpieczne Społeczeństwa 2018-2020 programu „Horyzont 2020”; oraz
- będzie monitorować wdrażanie rozporządzenia w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w UE oraz oceni jego potencjał w zakresie dalszego zwiększenia bezpieczeństwa elektronicznych dokumentów urzędowych.

2. Wydawanie dokumentów

Na posiedzeniu Rady w grudniu 2005 r. wszystkie państwa członkowskie UE przyjęły konkluzje¹¹ w sprawie norm minimalnych dotyczących bezpieczeństwa procedur wydawania krajowych dokumentów tożsamości. W 2006 r. przyjęto odnośną rezolucję¹². Zalecenia dotyczą wydawania dowodów tożsamości wykorzystywanych jako dokumenty podróży, mają jednak znaczenie dla wszystkich dokumentów podróży. Niektóre z tych zaleceń (np. wymóg, by wnioskodawca stawiał się osobiście oraz by monitorować cały proces wydawania dokumentu) nie zostały jednak jeszcze w pełni wdrożone.

Ważne jest, aby państwa członkowskie prowadziły wymianę najlepszych praktyk dotyczących zarówno rejestracji danych biometrycznych, jak i procedur przyznawania i wydawania dokumentów, co pozwoli osiągnąć większą spójność poszczególnych praktyk krajowych. Komisja ułatwi taką wymianę i w tym celu będzie organizowała warsztaty oraz spotkania *ad hoc*.

Wiadomo, że zdecentralizowany proces wydawania dokumentów ułatwia oszustom kradzież blankietów dokumentów lub ponowne ich wykorzystanie. Scentralizowanie oraz monitorowanie/kontrola procesu wydawania i personalizacji dokumentów (wypełniania blankietów) zapobiega wprowadzaniu skradzionych dokumentów do obiegu (przede wszystkim blankietów).

Konkretne działania
<i>Państwa członkowskie powinny:</i>
- zapewnić pełne wdrożenie rezolucji z 2006 r. w sprawie norm minimalnych dotyczących bezpieczeństwa procedur wydawania dokumentów; - wymieniać się informacjami na temat najlepszych praktyk w zakresie procedur

¹¹ Konkluzje przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawie wspólnych minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń krajowych dowodów tożsamości (1–2 grudnia 2005 r.).

¹² Rezolucja przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie w dniach 4–5 grudnia 2006 r., w sprawie minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń dokumentów tożsamości wydawanych przez państwa członkowskie uznawanych jako dokumenty podróży.

rejestracji danych biometrycznych oraz przyznawania i wydawania dokumentów;
oraz

- wzmocnić monitorowanie personalizacji/wydawania dowodów tożsamości i dokumentów podróży w celu ograniczenia liczby skradzionych blankietów dokumentów.

Komisja:

- ułatwi wymianę najlepszych praktyk w zakresie procedur wydawania dokumentów oraz zarządzanie tożsamością i w tym celu będzie organizować warsztaty, począwszy od pierwszego kwartału 2017 r.

3. Produkcja dokumentów

3.1 Zabezpieczenia dokumentów podróży

Przyjęto unijne przepisy w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie¹³ oraz w sprawie jednolitych wzorców wiz¹⁴ oraz dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich¹⁵. Normy te stosuje się również w odniesieniu do zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego¹⁶ oraz zezwoleń wydawanych w ramach dorobku prawnego w dziedzinie legalnej migracji. Aby zapobiec oszustwom, nieustannie aktualizuje się odpowiednie specyfikacje techniczne dla dokumentów, ważne jest zatem, aby dokumenty były wyrabiane w pełnej zgodności z najnowszą wersją wspomnianych specyfikacji.

Komisja przedstawiła dwa wnioski¹⁷ mające na celu poprawę zabezpieczeń dokumentów oraz ustanowienie nowego wzoru dla wiz i dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich. Szybkie przyjęcie tych wniosków pomoże ograniczyć korzystanie z dokumentów sfalszowanych w celu przedostania się do strefy, gdzie nie ma kontroli granic wewnętrznych.

Obecnie poziom zabezpieczeń krajowych dokumentów tożsamości wydawanych przez państwa członkowskie oraz dokumentów pobytu obywateli UE zamieszkujących w innym państwie członkowskim, jak również dokumentów członków ich rodzin, znacznie się różni, co zwiększa ryzyko fałszowania dokumentów oraz ryzyko przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. Przysparza również obywatelom trudności praktycznych, kiedy próbują korzystać z przysługującego im prawa swobodnego przemieszczania się. W następstwie sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2013 r. Komisja – jak wskazano w komunikacie z 2016 r. pt. „Zwiększanie bezpieczeństwa w mobilnym świecie”¹⁸ – przystąpiła

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 2252/2004 (Dz.U. L 385 z 29.12.2004, s. 1). UK oraz IE nie stosują przepisów tego rozporządzenia.

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1683/95 (Dz.U. L 164 z 14.7.1995, s. 1).

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1030/2002 (Dz.U. L 157 z 15.6.2002, s. 1).

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 (Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1).

¹⁷ Wniosek w sprawie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1683/1995 z dnia 29 maja 1995 r. ustanawiające jednolity formularz wizowy (COM(2015) 303 final); wniosek w sprawie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (COM(2016) 434 final).

¹⁸ Badanie mające wspomóc przygotowanie oceny skutków unijnych inicjatyw politycznych dotyczących dokumentów pobytu i dowodów tożsamości w celu ułatwienia korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się.

do badania w celu dalszej oceny sposobów rozwiązania problemów bezpieczeństwa, w tym sposobów dalszej harmonizacji zabezpieczeń mających ograniczyć ryzyko przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. Poprawa zabezpieczeń dowodów tożsamości oraz dokumentów pobytu mogłaby również pomóc w rozwiązaniu problemu zauważonego w ostatnich sprawozdaniach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która stwierdziła, że najczęściej wykrywanymi fałszywymi dokumentami są krajowe dowody tożsamości o niższym poziomie zabezpieczeń.

W związku z prawem do ochrony konsularnej obywateli UE pochodzących z państw członkowskich, które nie posiadają placówki dyplomatycznej ani konsularnej w państwie trzecim, inne państwo członkowskie może być zmuszone wydać takim obywatelom tymczasowe dokumenty podróży. Decyzją z 1996 r.¹⁹ ustanowiono wspólny wzorzec takiego tymczasowego dokumentu podróży umożliwiającego obywatelom powrót do domu. Wydawanie tymczasowych dokumentów podróży stanowi najczęstszy rodzaj pomocy konsularnej. Po 20 latach wspomniana decyzja przestała być aktualna²⁰. Niektóre z państw członkowskich nie stosują tymczasowego dokumentu podróży, ponieważ uważa się, że nie jest on zabezpieczony przed przestępstwami przeciwko wiarygodności dokumentów. W kontekście planowanego przeglądu Komisja zbada możliwości modernizacji zabezpieczeń tych dokumentów.

3.2. Rejestracja danych biometrycznych

Na szczepku unijnym przyjęto wytyczne dla organów dokonujących rejestracji identyfikatorów biometrycznych w paszportach oraz dokumentach pobytowych wydawanych obywatelom państw trzecich²¹. Jest to bardzo ważne zadanie, ponieważ w większości przypadków wykrycie niezgodności (tzw. *non-match*) w trakcie kontroli granicznej jest spowodowane wadliwym zapisem danych w momencie wydania dokumentu. Jakość danych biometrycznych jest najważniejszym parametrem mającym wpływ na dokładność automatycznych systemów biometrycznych. Należy również uwzględnić słabość systemów biometrycznych na manipulacje takie jak przekształcenia wizerunku twarzy czy podrabianie odbitek linii papilarnych²².

Konkretne działania
<i>Parlament Europejski i Rada:</i> - powinny przyjąć możliwie najszybciej wnioski w sprawie bezpieczniejszego jednolitego wzorca wizy oraz dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich. <i>Komisja:</i> - w pierwszym kwartale 2017 r. zakończy badanie dotyczące wariantów

¹⁹ Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 25.6.1996 r., Dz.U. L 168 z 6.7.1996.

²⁰ Również ze względu na wejście w życie dyrektywy (UE) 2015/637 w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich.

²¹ Decyzja Komisji C(2011) 5499 z dnia 4 sierpnia 2011 r.

²² Przekształcenia wizerunku twarzy (*face morphing*) polega na połączeniu dwóch wizerunków twarzy w jeden za pomocą narzędzi cyfrowych; podrabianie odbitek linii papilarnych (*fingerprint spoofing*) wykorzystuje fałszywe odciski palców poprzez skopiowanie linii papilarnych na gumową formę.

strategicznych w celu poprawy bezpieczeństwa dowodów tożsamości obywateli UE i dokumentów pobytu obywateli UE przebywających w innym państwie członkowskim oraz członków ich rodzin spoza UE w celu ograniczenia ryzyka oszustw i fałszerstw. Komisja oceni także kolejne działania, warianty i ich skutki z myślą o ewentualnej inicjatywie ustawodawczej przed końcem 2017 r.;

- zbada konieczność wprowadzenia zmian w rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 w celu zapewnienia, aby warunki wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz zabezpieczenia tych zezwoleń gwarantowały odpowiednią ocenę ryzyka dla bezpieczeństwa, nie ograniczając jednocześnie w żaden sposób korzyści płynących z tego rozporządzenia oraz kodeksu granicznego Schengen dla posiadaczy takich zezwoleń;
- począwszy od trzeciego kwartału 2017 r. opracuje dalsze wskazówki/ szkolenia w zakresie prawidłowej rejestracji identyfikatorów biometrycznych, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii jakości danych biometrycznych oraz słabości w tym zakresie; jak również
- będzie monitorować zgodność zabezpieczeń dokumentów podróży wydawanych przez państwa członkowskie z unijną specyfikacją techniczną.

4. Kontrola dokumentów

Kodeks graniczny Schengen²³ określa procedury dotyczące kontroli obywateli UE i obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych. Straż graniczna musi przeprowadzać takie kontrole szybko i opiera się na narzędziach takich jak technologie/ bazy danych, szkolenia oraz wytyczne, które umożliwiają jej weryfikację dokumentów podróży.

4.1 Kontrole elektroniczne dokumentów podróży obywateli państw trzecich

Elektroniczna weryfikacja autentyczności dokumentów podróży obywateli państw trzecich jest kluczowym komponentem przyszłego systemu wjazdu/wyjazdu²⁴. Przyczynia się ona do bezpieczeństwa, pomaga również wykrywać i zwalczać oszustwa dotyczące tożsamości oraz niewłaściwe stosowanie dokumentów podróży. Ponadto system ten będzie zwalczał oszustwa dotyczące tożsamości dzięki możliwości zarządzania tożsamością biometryczną obywateli państw trzecich w podobny sposób, w jaki wizowy system informacyjny robi to w odniesieniu do posiadaczy wiz. W tym celu oba te systemy są ze sobą połączone.

Uzyskanie certyfikatów z państw trzecich (od krajowych centrów certyfikacji wydających certyfikaty wydawcy dokumentów, za pomocą których podpisuje on z kolei dane umieszczane w takim dokumencie – ang. *country signing certification authority*, zwane dalej „CSCA”) w celu uwierzytelnienia dokumentu podróży wymaga dużo czasu oraz ogromnej uwagi i staranności, jest jednak konieczne, ponieważ pozwala upewnić się, że ścieżka zaufania od „producenta” certyfikatu do „konsumenta” (użytkownika) jest nienaruszona. W

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1).

²⁴ COM(2016) 194 final z 6.4.2016.

2015 r. Komisja rozpoczęła projekt pilotażowy w celu zbadania, w jaki sposób należy uzyskiwać certyfikaty z państw trzecich, sprawdzać ich poziom wiarygodności a następnie przysyłać je dalej w formie „głównego wykazu” (*masterlist*) spełniającego wymogi określone w specyfikacjach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)²⁵. Począwszy od 2017 r., taki „główny wykaz” mógłby uprościć i w jeszcze większym stopniu wesprzeć elektroniczne uwierzytelnianie dokumentów podróży we wszystkich państwach członkowskich.

4.2 Kontrole w bazach danych

Posiadacze dokumentów powinni bezzwłocznie zgłaszać stratę lub kradzież dokumentów. Jeśli państwo członkowskie zgodnie z wymogami prawa wprowadzi odpowiednią informację do systemu informacyjnego Schengen (SIS) oraz bazy Interpolu zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (zwanej dalej „bazą danych SLTD”), w znacznym stopniu ograniczy to możliwości oszustw dotyczących tożsamości. Od 24 listopada 2016 r. odnotowano ponad 52 mln wpisów do SIS w odniesieniu do wydanych dokumentów oraz 1 mln w odniesieniu do blankietów dokumentów. W 2015 r. odnotowano 18 500 trafień dla wydanych dokumentów.

Państwa członkowskie powinny również przekazywać Interpolowi dane dotyczące utraconych, skradzionych lub przywłaszczonych dokumentów podróży wydanych przez państwa trzecie, tak aby mógł on wprowadzić takie dane do bazy SLTD. Ma to szczególne znaczenie np. w przypadku nieuczciwie uzyskanych syryjskich dokumentów podróży. Baza danych SLTD zawiera ponad 68 milionów wpisów, które były przeszukiwane ponad 1 243 mld razy w okresie od stycznia do września 2016 r., w wyniku czego uzyskano 115 000 trafień.

Zaproponowana zmiana w kodeksie granicznym Schengen²⁶ nakłada obowiązek weryfikacji wszystkich dokumentów podróży, niezależnie od narodowości posiadacza, w systemie SIS oraz bazie danych SLTD. Takie rozwiązanie ułatwiłoby identyfikację utraconych, skradzionych, przywłaszczonych lub unieważnionych dokumentów oraz przechwytywanie takich dokumentów lub zachowywanie ich jako materiał dowodowy. Ponadto zaproponowany unijny system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)²⁷ powinien umożliwić sprawdzanie dokumentów podróży obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego w systemie SIS oraz bazie danych SLTD przed ich przybyciem na granice zewnętrzne. Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. systemów informacyjnych i interoperacyjności²⁸ analizuje obecnie, w jaki sposób interoperacyjność mogłaby przyczynić się do usprawnienia kontroli dokumentów i tożsamości.

4.3 Szkolenia

²⁵ Wykaz taki obejmuje certyfikaty wydane przez CSCA różnych krajów i jest publikowany przez jeden kraj, który zweryfikował certyfikaty i podpisał wykaz. Powyższa procedura została opisana w dokumencie ICAO nr 9303.

²⁶ Wniosek w sprawie zmiany kodeksu granicznego Schengen (COM(2015) 670 final z 15.12.2015) zostanie formalnie przyjęty w pierwszym kwartale 2017 r.

²⁷ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 i (UE) 2016/1624 (COM(2016) 731 final).

²⁸ Grupę powołano w następstwie komunikatu Komisji pt. „Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa” (COM(2016) 205 final z 6.4.2016).

Państwo członkowskie, właściwe agencje unijne oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (by wymienić choć kilka podmiotów) opracowały szkolenia dla straży granicznej w zakresie wykrywania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów. Szkolenia te wymagają nieustannej aktualizacji, a zwłaszcza skupienia się na nowych formach oszustw, takich jak posługiwanie się dokumentem przez osobę podobną do prawowitego posiadacza, oraz uwzględniania wszystkich podmiotów zaangażowanych w weryfikację dokumentów, takich jak przewoźnicy, pracownicy konsularni oraz administracja lokalna.

W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności przewoźników przewidziano kary pieniężne dla przewoźników przewożących obywateli państw trzecich bez dokumentów wymaganych do wjazdu na teren UE. Należy również rozważyć możliwość uwzględnienia odpowiednich przepisów dotyczących szkoleń dla przewoźników, aby poprawić wykrywalność przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

4.4 Narzędzia

Dostępne narzędzia mające pomóc funkcjonariuszom policji, straży granicznej i innych służb w wykrywaniu przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów obejmują system FADO (fałszywe i autentyczne dokumenty on-line), który jest europejskim systemem archiwizacji obrazu zawierającym znormalizowane opisy w 24 językach urzędowych UE zabezpieczeń dokumentów oraz technik fałszowania, jak również szereg funkcji przekierowania zapewniających bezpośredni dostęp do innych baz danych związanych z dokumentami oraz do aplikacji krajowych i komercyjnych.

System FADO wprowadzono we współpracy z państwami członkowskimi i należy go objąć unijnymi ramami prawnymi. Obecnie państwa członkowskie nie są prawnie zobowiązane do elektronicznego wprowadzania do tego systemu dokumentów (niezależnie od tego czy są to ich własne dokumenty autentyczne czy też wykryte sfalszowane dokumenty), czego skutkiem jest różny poziom wkładu poszczególnych państw w rozwój bazy danych, zarówno pod względem dokumentów krajowych, jak i dokumentów państw trzecich. Ponadto rzeczywiste korzystanie bazy danych jest ograniczone. Należy przeprowadzić szczegółową analizę dotyczącą wartości dodanej tego systemu oraz zasadności ewentualnych usprawnień.

Oprócz policji i straży granicznej na autentyczności dokumentów podróży i tożsamości w swojej działalności polegają również podmioty cywilne i prywatne²⁹, które z różnych powodów muszą przeprowadzać kontrole tożsamości. Takie podmioty, które nie specjalizują się w weryfikacji dokumentów, również powinny móc polegać na prostych mechanizmach uwierzytelniania, niewymagających fachowej wiedzy ani specjalistycznego sprzętu. Osoby niebędące specjalistami oraz ogół społeczeństwa mają dostęp do podsystemu bazy FADO, w której zamieszczono mniej szczegółowe informacje. Należy zbadać sposoby zapewnienia im szerszego dostępu do powiadomień o utraconych lub ukradzionych dokumentach, baz danych dotyczących dokumentów autentycznych oraz najnowszych informacji ostrzegających o tendencjach w zakresie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

4.5 Zabezpieczenia biometryczne w dokumentach podróży

Identyfikatory biometryczne stanowią ważne narzędzie wykrywania oszustw. Funkcjonariusze dokonujący kontroli granicznych mogą je wykorzystywać w celu ustalenia

²⁹ Np. dostawcy usług pocztowych, banki, notariusze, biura podróży, biura wynajmu samochodów, agencje dokonujące przelewów pieniężnych.

tożsamości danej osoby, w szczególności poprzez porównanie danych zapisanych na chipie z danymi zawartymi w dokumencie.

Aby dany organ mógł sprawdzić elektroniczne komponenty paszportów biometrycznych oraz biometrycznych dokumentów pobytowych, państwo członkowskie, które wydało dokument, musi przedstawić wymagane certyfikaty, tak aby miał on dostęp do odbitek linii papilarnych zapisanych na chipie. Systematyczne kontrole elektroniczne chipa prowadzą do wykrycia najczęstszych przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, takich jak manipulacje zdjęciem posiadacza dokumentu. Niestety nie wszystkie państwa członkowskie przekazują sobie swoje certyfikaty.

Po wprowadzeniu funkcji wyszukiwania odbitek linii papilarnych zwiększą się możliwości SIS w zakresie zapobiegania przestępstwom przeciwko wiarygodności dokumentów. Pierwsze elementy (mechanizm kontroli jakości danych) będą gotowe w połowie 2017 r. a prace na poziomie centralnym zostaną zakończone w czwartym kwartale 2017 r. Funkcja ta umożliwi prawidłową identyfikację (za pomocą odbitek linii papilarnych) osoby szukanej przez dany organ. Kontrole tożsamości będą przeprowadzane za pomocą automatycznego systemu identyfikacji daktyloskopijnej (AFIS), co znacząco przyczyni się do wykrywania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów i oszustw dotyczących tożsamości. Państwa członkowskie będą stopniowo wprowadzać ten system, od początku 2018 r.

Już teraz możliwe jest wprowadzanie do SIS informacji o skradzionych, przywłaszczonych, utraconych lub unieważnionych paszportach, dowodach tożsamości, dokumentach prawa jazdy, dokumentach pobytowych oraz dokumentach podróży, Komisja rozważa jednak zaproponowanie (w ramach przeglądu podstawy prawnej tego systemu), by wprowadzano do niego również informacje o sfałszowanych dokumentach. Takie rozwiązanie zapewniłoby bardziej kompleksowe podejście do wykrywania i przejmowania takich dokumentów.

Konkretne działania

Państwa członkowskie powinny:

- systematycznie rejestrować wszystkie skradzione, utracone, przywłaszczone lub unieważnione dokumenty w systemie informacyjnym Schengen oraz w bazie zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży w celu zapewnienia, by zostały one przechwycone lub zachowane jako dowód na potrzeby procesów karnych, jeśli ich posiadacz posłuży się nimi ponownie, a tym samym – by zostały one skutecznie wycofane z obiegu;
- systematycznie przekazywać do baz Interpolu dane dotyczące utraconych, skradzionych, przywłaszczonych lub unieważnionych dokumentów podróży wydanych przez państwa trzecie, jeśli państwa te nie przekazują same takich danych;
- zagwarantować, by straż graniczna miała lepszy dostęp do odpowiednich systemów informacyjnych;
- usprawnić gromadzenie danych oraz wymianę informacji w zakresie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, w szczególności takich jak posługiwanie się dokumentem przez osobę podobną do prawowitego posiadacza, nieuczciwe uzyskanie autentycznych dokumentów i oszustwa dotyczące tożsamości; oraz
- przyspieszyć wdrażanie funkcji wyszukiwania odbitek linii papilarnych w SIS.

Komisja:

- w grudniu 2016 r. przedstawi wniosek w sprawie przeglądu podstawy prawnej SIS, tak aby państwa członkowskie mogły wprowadzać do tego systemu informacje o sfalszowanych dokumentach podróży;
- poczynawszy od pierwszego kwartału 2017 r. podejmie dyskusję z państwami członkowskimi na temat sposobów poprawy wykorzystania systemu FADO (fałszywe i autentyczne dokumenty on-line), m.in. zbada możliwości jego przyszłego rozwoju, synergii oraz wartość dodaną;
- w trzecim kwartale 2017 r. ustanowi regularnie aktualizowany wykaz certyfikatów niezbędnych do uwierzytelniania elektronicznych dokumentów podróży;
- będzie współpracować z właściwymi agencjami UE, aby zwiększyć zakres działań szkoleniowych w szczególności w odniesieniu do nowych obszarów przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów;
- zbada możliwość uwzględnienia wymogów szkoleniowych w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności przewoźników;
- w czwartym kwartale 2017 r. zbada sposoby poprawy uzyskiwania informacji na temat nowych dokumentów i dokumentów fałszywych przez podmioty, które nie specjalizują się w weryfikacji dokumentów;

- będzie monitorować wdrażanie unijnych przepisów dotyczących stosowania identyfikatorów biometrycznych na potrzeby bezpieczeństwa dokumentów oraz wymianę certyfikatów między państwami członkowskimi; oraz
- w czwartym kwartale 2017 r. wdroży funkcję wyszukiwania odbitek linii papilarnych na szczeblu centralnym w systemie SIS.

III. DZIAŁANIA NASTĘPCZE

Komisja wzywa państwa członkowskie do podjęcia wszystkich koniecznych kroków w celu zapewnienia szybkiego wdrożenia niniejszego planu działania. Do końca pierwszego kwartału 2018 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie sprawozdanie z osiągniętych postępów.