



V Bruseli 8. 12. 2016
COM(2016) 790 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Akčný plán na posilnenie európskej reakcie na podvody týkajúce sa cestovných dokladov

I. ÚVOD

Čoraz závažnejší problém podvodov týkajúcich sa cestovných dokladov sa dostal do centra pozornosti v súvislosti s nedávnymi teroristickými útokmi v Európe a súčasnými migračnými tokmi. Podvody týkajúce sa dokladov umožňujú páchanie teroristickej a organizovanej trestnej činnosti a sú spojené s obchodovaním s ľuďmi¹ a prevádzaním migrantov. Je nevyhnutné, aby sme zlepšili zabezpečenie cestovných dokladov vrátane základnej infraštruktúry správy systému identifikačných dát.

Komisia vo svojom oznámení s názvom *Posilnenie bezpečnosti vo svete mobility: lepšia výmena informácií v boji proti terorizmu a lepšie chránené vonkajšie hranice*² zdôraznila zásadný význam zabezpečenia cestovných dokladov a dokladov totožnosti, kedykoľvek je potrebné bez pochybností stanoviť totožnosť určitej osoby, a vyhlásila, že predloží akčný plán na riešenie podvodov týkajúcich sa cestovných dokladov. Zlepšený prístup sa bude opierať o spoľahlivé systémy na predchádzanie zneužívaniu a ohrozeniu vnútornej bezpečnosti v dôsledku nedostatočného zabezpečenia dokladov.

Cestovné doklady majú vo väčšine prípadov formu cestovných pasov, ale patria k nim aj národné preukazy totožnosti a povolenia na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín (keď sa používajú v priestore bez kontrol na vnútorných hraniciach). Občania EÚ môžu vstupovať na územie EÚ, schengenského priestoru a určitých krajín mimo EÚ, ako aj odísť z takéhoto územia s národným preukazom totožnosti, ktorý vydávali členské štáty. To napríklad znamená, že zahraniční teroristickí bojovníci môžu cestovať medzi EÚ a Tureckom len so svojim národným preukazom totožnosti.

Medzi podvodníkmi je vysoký dopyt po cestovných dokladoch EÚ. Predpokladá sa, že najmenej tri štvrtiny falošných dokladov odhalených na vonkajších hraniciach, ale aj v priestore bez kontrol na vnútorných hraniciach, boli vydané členskými štátmi EÚ a krajinami pridruženými k Schengenskému dohovoru³. Podľa najnovších správ, ktoré vypracovala európska pohraničná a pobrežná stráž, patria medzi najčastejšie odhalené falošné doklady používané na cestovanie v rámci schengenského priestoru menej zabezpečené národné preukazy totožnosti vydané členskými štátmi. „Prípady zneužitia identity dvojníkom“ (keď držiteľ dokladu vyzerá podobne ako jeho skutočný vlastník) sú čoraz rozšírenejšie, pričom v druhom štvrtroku 2016 patrili opäť medzi najčastejšie hlásené druhy podvodov. Medzi najväčšie hrozby stále patrí získanie pravých dokladov na základe falošných zdrojových dokladov (rodný, sobášny a úmrtný list), lebo sa veľmi ťažko odhaľuje.

V tejto súvislosti je nevyhnutné, aby EÚ, a najmä členské štáty zintenzívnili úsilie o zlepšenie zabezpečenia cestovných dokladov vydávaných občanom EÚ a štátnym príslušníkom tretích krajín. Zabezpečenie cestovných dokladov je dôležitým faktorom pri zlepšovaní ochrany hraníc, riadenia migrácie a dosiahnutí účinnej a skutočnej bezpečnostnej únie⁴.

¹ Pracovný dokument útvarov Komisie SWD(2016) 159 final priložený k správe Komisie o pokroku dosiahnutom v boji proti obchodovaniu s ľuďmi (2016).

² COM(2016) 602 final, 14.9.2016.

³ V druhom štvrtroku 2016 tvorili doklady EÚ 74,33 % falošných preukazov totožnosti, 60,46 % falošných povolení na pobyt a 17,11 % falošných cestovných pasov (štvrtročná správa európskej pohraničnej a pobrežnej stráže o analýze rizík).

⁴ Oznámenie Komisie: *Napĺňanie Európskeho programu v oblasti bezpečnosti s cieľom bojovať proti terorizmu a pripraviť pôdu pre účinnú a skutočnú bezpečnostnú úniu* [COM(2016) 230 final, 20.4.2016].

Charakter podvodov týkajúcich sa cestovných dokladov sa rýchlo mení. Zločinecké siete zapojené do falšovania a pozmeňovania cestovných dokladov sa teraz väčšmi špecializujú a neprestajne vyvíjajú nové formy falšovania, ako je napríklad manipulácia so zariadeniami proti falšovaniu a metódy na obchádzanie biometrických kontrol, ako aj nový spôsob práce.

Zavedenie sofistikovanejších bezpečnostných prvkov, výrobných metód a systémov na kontrolu dokladov sťažuje falšovanie alebo pozmeňovanie dokladov totožnosti a cestovných dokladov. Podvodníci však v reakcii na tieto opatrenia čoraz menej uplatňujú „tradičné“ spôsoby podvodov zamerané na fyzické doklady, ako je napríklad zmena údajov o platnosti cestovného pasu (pozmeňovanie) alebo tvorba úplne falošných dokladov (falšovanie) – a uprednostňujú iné druhy podvodov týkajúcich sa dokladov, ako je napríklad zneužitie identity dvojníkom. Sústreďujú sa aj na iné druhy dokladov, akými sú napríklad zdrojové doklady používané ako podklad žiadostí o pravé cestovné doklady.

Podľa správy európskej pohraničnej a pobrežnej stráže z roku 2016⁵ sa medzi prvým štvrťrokom 2015 a prvým štvrťrokom 2016 zvýšil výskyt podvodov s falošnou totožnosťou o 4 % a výskyt podvodného získavania pravých dokladov o 76 %, zatiaľ čo výskyt podvodov s falošnými dokladmi sa znížil (–8 %).

V tomto oznámení sa stanovuje akčný plán na zlepšenie zabezpečenia cestovných dokladov. Bezpečnostné normy pre cestovné doklady a požiadavky na hraničné kontroly⁶ sa stanovujú na úrovni EÚ, ale členské štáty zostávajú naďalej plne zodpovedné za zdrojové doklady a samotnú výrobu a vydávanie cestovných dokladov. V akčnom pláne sa stanovujú opatrenia, ktoré Komisia prijme, ako aj odporúčania, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré majú členské štáty prijať v rámci vnútroštátnych politík, týkajúce sa všetkých aspektov zabezpečenia cestovných dokladov.

Komisia a členské štáty musia zabezpečiť, aby sa pri všetkých opatreniach uvedených v tomto akčnom pláne zaručovali základné práva, a to najmä právo na ochranu osobných údajov.

Komisia bude preto ako strážkyňa zmlúv naďalej monitorovať správne vykonávanie práva EÚ a využívať svoje právomoci na presadzovanie správneho vykonávania, ak to bude vhodné a potrebné.

II. AKČNÝ PLÁN

1. Evidencia totožnosti

Pravé doklady vyhotovené na základe falošnej totožnosti sa na hraničných priechodoch alebo v rámci územia členského štátu veľmi ťažko odhaľujú. Totožnosť jednotlivcov by sa mala zisťovať a zdrojové doklady⁷ by sa mali vydávať na základe registrov obyvateľstva, ktoré obsahujú relevantné a aktuálne historické, sociálne a geografické údaje. Krajiny s biometrickým registrom obyvateľstva alebo databázou cestovných dokladov si môžu overiť totožnosť osoby pri každej žiadosti o vydanie nového cestovného dokladu, takže nie je možné požiadať o vydanie pravého dokladu pomocou falošného zdrojového dokladu.

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

⁶ Pokiaľ ide o požiadavky na hraničné kontroly, pozri hlavu V, kapitolu 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

⁷ Zdrojové doklady – rodný, sobášny a úmrtň list – sa používajú ako podklady pri podávaní žiadostí o vydanie dokladov totožnosti, povolení na pobyt a cestovných dokladov.

Hoci zmena mena osoby môže byť v súlade s právnymi predpismi, tomuto procesu je potrebné venovať zvýšenú pozornosť a zabezpečiť nespochybniteľnosť postupov. Ak v prípade prvej registrácie alebo žiadosti o vydanie cestovného pasu zo strany dospelých (napr. po naturalizácii) nie sú k dispozícii nijaké spoľahlivé údaje z registra, príslušné orgány by mali uskutočniť osobné pohovory, a ak je to vhodné, získať ďalšie dôkazy o tom, že osoba naozaj používa deklarovанú totožnosť, napríklad prostredníctvom zoznamu voličov alebo záznamov o sociálnom zabezpečení.

Zdrojové doklady by navyše mali mať určitú minimálnu úroveň zabezpečenia, aby sa zabránilo falšovaniu. EÚ prispela celkovou sumou 16 miliónov EUR na iniciatívy v oblasti výskumu a vývoja⁸ zamerané na zaistenie lepšieho zabezpečenia zdrojových dokladov. Prostredníctvom budúcich pracovných programov v rámci programu Horizont 2020 zameraných na bezpečnú spoločnosť, ktoré sa budú uskutočňovať v rokoch 2018 – 2020, sa podporí výskum a vývoj v oblasti zabezpečenia dokladov.

Mimo EÚ existujú projekty, ktoré patria do nového rámca partnerstva na základe európskej migračnej agendy a týkajú sa vývoja databáz registrácie biometrických údajov v kľúčových partnerských tretích krajinách s možnosťou zaistenia fungujúcich registrov obyvateľstva a digitalizácie odtlačkov alebo biometrických údajov.

Europol financoval vypracovanie príručky na odhaľovanie falošných zdrojových dokladov. Príručka obsahuje vzory a krátke opisy európskych dokladov totožnosti a zdrojových dokladov, ale nepoužíva sa tak často, ako by sa mala.

Elektronická identifikácia a dôveryhodné služby pre elektronické transakcie⁹ môžu takisto pomôcť pri odhaľovaní falošných dokladov a posilniť bezpečnosť elektronických dokladov tým, že poskytnú dôkaz o totožnosti a zabránia krádežiam totožnosti prostredníctvom vzájomného elektronického potvrdzovania údajov o totožnosti. Podporili by aj uľahčenie bezpečných elektronických žiadostí o obnovenie cestovných dokladov.

V nedávno prijatom nariadení, ktorým sa zjednodušuje obeh verejných listín v Únii¹⁰, sa stanovuje, že rodné a sobášne listy vydané v jednom členskom štáte môže iný členský štát prijať ako pravé, aj keď nie sú opatrené pečiatkou. Posilňuje sa tým boj proti podvodom zavedením administratívnej spolupráce, pričom v prípade pochybností o pravosti verejných listín členské štáty medzi sebou navzájom komunikujú prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu (IMI), napríklad s cieľom overiť pravosť zdrojových dokladov.

⁸ Dva projekty financované v rámci témy „bezpečnosť“ siedmeho rámcového programu sa týkajú konkrétne zabezpečenia dokladov a správy systému identifikačných dát: „Fast and trustworthy identity delivery and check with e-passports leveraging traveller privacy“ (Fidelity) (Rýchle a dôveryhodné vydávanie preukazov totožnosti a kontrola elektronických cestovných pasov pri zabezpečení ochrany osobných údajov cestujúcich“) a „Recommendations for reliable breeder documents restoring e-passport confidence and leveraging extended border security“ (Origins) (Odporúčania pre zaistenie spoľahlivosti zdrojových dokladov a obnovenie dôvery v elektronické cestovné pasy a zabezpečenie väčšej bezpečnosti hraníc“). Z výzvy programu Horizont 2020 zameranej na bezpečné spoločnosti sa financuje projekt „Reliable European identity ecosystem“ (Aries) (Spoľahlivý európsky ekosystém totožnosti).

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronicke transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (Ú. v. EÚ L 257, 28.8.2014, s. 73 – 114).

¹⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1191 zo 6. júla 2016 o podporovaní voľného pohybu občanov prostredníctvom zjednodušenia požiadaviek na predkladanie určitých verejných listín v Európskej únii a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1024/2012 (Ú. v. EÚ L 200, 26.7.2016, s. 1 – 136).

Osobitné opatrenia

Členské štáty by mali:

- zvážiť, ako najlepšie predchádzať vydávaniu pravých dokladov na základe falošnej totožnosti, napríklad prostredníctvom posilnenia postupov v prípade registrácie totožnosti v neskoršej fáze života/prvého podania žiadosti alebo zmeny mena,
- preskúmať, ako možno zvýšiť odolnosť zdrojových dokladov voči podvodom, napr. doplnením ďalších bezpečnostných prvkov,
- zabezpečiť rozsiahlu distribúciu príručky Europolu o zdrojových dokladoch všetkým orgánom vydávajúcim doklady a podporovať jej nepretržité využívanie, ako aj
- urýchlene vykonať nariadenie o podporovaní voľného pohybu občanov zjednodušením požiadaviek na predkladanie určitých verejných listín v EÚ a využiť jeho potenciál na zlepšenie zabezpečenia verejných listín prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu.

Komisia:

- posúdi aktuálnu situáciu v členských štátoch a uľahčí diskusiu o biometrických identifikačných znakoch (podoba tváre a/alebo odtlačky prstov) v registroch obyvateľstva, pri plnom zohľadnení práva EÚ v oblasti ochrany osobných údajov a národného kontextu v členských štátoch,
- uľahčí diskusiu o možnostiach lepšieho zabezpečenia zdrojových dokladov od druhého štvrtého roka 2017,
- bude spolupracovať s kľúčovými partnerskými tretími krajinami s cieľom propagovať a podporiť zavedenie biometrických identifikačných znakov v ich registroch obyvateľstva,
- posilní činnosti výskumu a vývoja v oblasti zdrojových dokladov a overovania dokladov vrátane hodnotenia mobilných technológií v rámci programu Horizont 2020 zameraného na bezpečné spoločnosti 2018 – 2020, a
- bude monitorovať vykonávanie nariadenia o podporovaní voľného pohybu občanov prostredníctvom zjednodušenia požiadaviek na predkladanie určitých verejných listín a posúdi jeho potenciál na ďalšie zlepšenie elektronického zabezpečenia verejných listín.

2. Vydávanie dokladov

Na zasadnutí Rady v decembri 2005 prijali všetky členské štáty EÚ závery¹¹ o minimálnych bezpečnostných normách týkajúcich sa postupov vydávania preukazov totožnosti členských

¹¹ Závery zástupcov vlád členských štátov o spoločných minimálnych bezpečnostných normách pre národné preukazy totožnosti členských štátov (1. – 2. decembra 2005).

štátov. Nasledovalo uznesenie z roku 2006¹². Odporúčania sa týkajú vydávania preukazov totožnosti, ktoré majú slúžiť ako cestovné doklady, ale sú relevantné pre všetky cestovné doklady. Niektoré z nich však stále nie sú úplne zavedené (napríklad požiadavka na osobnú prítomnosť žiadateľov a monitorovanie celého postupu vydávania dokladov).

Je dôležité, aby si členské štáty vymieňali najlepšie postupy týkajúce sa zaznamenávania biometrických údajov a postupov udeľovania a vydávania dokladov, a tak dosiahli väčší súlad medzi vnútroštátnymi postupmi. Komisia to uľahčí organizáciou seminárov a *ad hoc* stretnutí.

Vieme, že vďaka decentralizovaným postupom vydávania je pre podvodníkov ľahšie odcudziť a opätovne použiť prázdne doklady. Centralizácia a monitorovanie/audit postupov vydávania a personalizácie (vyplňanie prázdnych dokladov) zabraňujú obehu odcudzených dokladov (najmä prázdnych).

| Osobitné opatrenia |
|---|
| <i>Členské štáty by mali:</i> <ul style="list-style-type: none">- zabezpečiť úplné vykonávanie uznesenia z roku 2006 o minimálnych bezpečnostných normách týkajúcich sa postupov vydávania,- vymieňať si informácie o najlepších postupoch týkajúcich sa zaznamenávania biometrických údajov a postupov udeľovania a vydávania dokladov, a- posilniť monitorovanie personalizácie/vydávania dokladov totožnosti a cestovných dokladov s cieľom obmedziť počet odcudzených prázdnych dokladov. |
| <i>Komisia:</i> <ul style="list-style-type: none">- uľahčí výmenu najlepších postupov v oblasti vydávania dokladov a správy systému identifikačných dát organizáciou seminárov od prvého štvrtého roka 2017. |

3. Výroba dokladov

3.1 Bezpečnostné prvky v cestovných dokladoch

Prijali sa právne predpisy EÚ o normách pre bezpečnostné prvky a biometrické údaje v cestovných pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi¹³ a o jednotnom formáte víz¹⁴ a povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín¹⁵. Tieto normy sa uplatňujú aj pri povoleniach na malý pohraničný styk¹⁶ a povoleniach vydaných v rámci *acquis* o legálnej migrácii. Príslušné technické špecifikácie pre doklady sa neprestajne

¹² Uznesenie zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade v dňoch 4. – 5. decembra 2006 o minimálnych bezpečnostných normách pre preukazy totožnosti vydané členskými štátmi, ktoré platia ako cestovné doklady.

¹³ Nariadenie (ES) č. 2252/2004 (Ú. v. EÚ L 385, 29.12.2004, s. 1). Spojené kráľovstvo a Írsko nie sú súčasťou tohto opatrenia.

¹⁴ Nariadenie (ES) č. 1683/95 (Ú. v. EÚ L 164, 14.7.1995, s. 1).

¹⁵ Nariadenie (ES) č. 1030/2002 (Ú. v. EÚ L 157, 15.6.2002, s. 1).

¹⁶ Nariadenie (ES) č. 1931/2006 (Ú. v. EÚ L 405, 30.12.2006, s. 1).

aktualizujú s cieľom predchádzať podvodom, a preto je dôležité, aby sa doklady vyrábali v úplnom súlade s najnovšími verziami týchto technických špecifikácií.

Komisia predložila dva návrhy¹⁷ na aktualizáciu bezpečnostných prvkov a vytvorenie novej podoby víz a povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín. Rýchle prijatie týchto návrhov by pomohlo obmedziť využívanie falošných dokladov na vstup do priestoru bez kontrol na vnútorných hraniciach.

Súčasná úroveň zabezpečenia národných preukazov totožnosti, ktoré vydávajú členské štáty, a dokladov o pobyte štátnych príslušníkov EÚ, ktorí majú trvalý pobyt v inom členskom štáte, a ich rodinných príslušníkov, sa výrazne líšia, čo zvyšuje riziko falšovania a podvodov týkajúcich sa dokladov a spôsobuje praktické problémy pre občanov, ktorí chcú využívať svoje právo voľného pohybu. Komisia v nadväznosti na Správu o občianstve EÚ za rok 2013 a oznámenie o posilnení bezpečnosti vo svete mobility z roku 2016 začala uskutočňovať štúdiu¹⁸ s cieľom podrobnejšie preskúmať otázky bezpečnosti vrátane možného zosúladenia bezpečnostných prvkov v záujme zvýšenia ich odolnosti voči rizikám podvodov týkajúcich sa dokladov. Posilnenie bezpečnostných prvkov dokumentov totožnosti a dokladov o pobyte by mohlo pomôcť aj pri riešení problému, ktorý sa uvádza v najnovších správach európskej pohraničnej a pobrežnej strážne, že národné preukazy totožnosti s nižšou úrovňou zabezpečenia bývajú najčastejšie odhalené ako falošné doklady.

V kontexte práva na konzulárnu ochranu, ktoré je priznané občanom EÚ, ktorých členské štáty nemajú diplomatické ani konzulárne zastúpenie v tretej krajine, by mohlo byť potrebné, aby iný členský štát vydal takýmto občanom náhradné cestovné doklady. Rozhodnutím z roku 1996¹⁹ sa stanovil spoločný formát pre takéto náhradné cestovné doklady, ktoré umožňujú občanom vrátiť sa domov. Vydávanie náhradných cestovných dokladov predstavuje najčastejšie využívaný druh konzulárnej pomoci. Toto rozhodnutie je po 20 rokoch zastarané²⁰. Niektoré členské štáty nepoužívajú náhradné cestovné doklady z toho dôvodu, že ich považujú za nezabezpečené voči podvodom týkajúcim sa dokladov. Komisia v kontexte tejto revízie preskúma aj možnosti modernizácie bezpečnostných prvkov náhradných cestovných dokladov.

3.2. Zaznamenávanie biometrických údajov

Na úrovni EÚ sa prijali usmernenia pre orgány, ktoré zaznamenávajú biometrické identifikačné znaky v cestovných pasoch a povoleniach na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín²¹. Je to veľmi dôležitá úloha, keďže k väčšine prípadov nezhodných výsledkov pri hraničných kontrolách dochádza v dôsledku chybného zaznamenania údajov v čase vydania dokladu. Kvalita biometrických údajov je najdôležitejším parametrom, ktorý ovplyvňuje presnosť automatických biometrických systémov. Mali by sa riešiť aj slabé

¹⁷ Návrh nariadenia, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1683/1995 z 29. mája 1995 stanovujúce jednotný formát víz [COM(2015) 303 final]; návrh nariadenia, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1030/2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov [COM(2016) 434 final].

¹⁸ Štúdia na podporu prípravy posúdenia vplyvu politických iniciatív EÚ v oblasti dokladov o pobyte a dokladov totožnosti s cieľom uľahčiť vykonávanie práva voľného pohybu.

¹⁹ Rozhodnutie zástupcov vlád členských štátov, ktorí sa zišli na zasadnutí Rady, z 25. júna 1996; Ú. v. EÚ L 168, 6.7.1996.

²⁰ Aj v dôsledku nadobudnutia účinnosti smernice 2015/637/EÚ o opatreniach koordinácie a spolupráce na uľahčenie konzulárnej ochrany nezastúpených občanov Únie v tretích krajinách.

²¹ Rozhodnutie Komisie C(2011) 5499 zo 4. augusta 2011.

stránky v súvislosti s biometrickými údajmi, ako napríklad „morfing/premena tváří“ a „spoofing/falšovanie odtlačkov prstov“²².

Osobitné opatrenia

Európsky parlament a Rada by mali:

- čo najskôr prijať návrhy týkajúce sa lepšie zabezpečeného jednotného formátu víz a povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorý zamedzí ďalším podvodom.

Komisia:

- v prvom štvrtroku 2017 dokončí štúdiu o možnostiach, ktoré sú v rámci jednotlivých politík EÚ k dispozícii na zlepšenie zabezpečenia preukazov totožnosti občanov EÚ a dokladov o pobyte občanov EÚ, ktorí majú trvalý pobyt v inom členskom štáte, a ich rodinných príslušníkov z krajín mimo EÚ s cieľom obmedziť riziko podvodu a falšovania. Komisia vyhodnotí ďalšie kroky, možnosti a ich vplyv vzhľadom na možnú legislatívnu iniciatívu do konca roka 2017,
- preskúma, či je potrebné zmeniť nariadenie (ES) č. 1931/2006 s cieľom zabezpečiť, aby podmienky vydávania povolení na malý pohraničný styk a bezpečnostné prvky takýchto povolení zaručovali náležité posúdenie bezpečnostných rizík bez toho, aby boli akýmkoľvek spôsobom dotknuté výhody plynúce pre držiteľov povolenia z nariadenia a Kódexu schengenských hraníc,
- od tretieho štvrtroku 2017 pripraví ďalšie usmernenia/odbornú prípravu týkajúce sa správneho zaznamenávania biometrických identifikačných znakov, najmä s cieľom riešiť kvalitu biometrických údajov a ich slabé miesta, a
- bude monitorovať súlad bezpečnostných prvkov cestovných dokladov vydaných členskými štátmi s technickými špecifikáciami EÚ.

4. Kontrola dokladov

V Kódexe schengenských hraníc²³ sa stanovujú postupy kontroly štátnych príslušníkov krajín EÚ a tretích krajín na vonkajších hraniciach. Príslušníci pohraničnej stráže musia tieto kontroly vykonávať rýchlo a spoliehať sa pritom na technológie/databázy, školiace nástroje a usmernenia, ktoré im umožňujú overiť cestovné doklady.

²² Morfing/premena tváří: spojenie dvoch fotografií tváre do jednej pomocou digitálnych programov; spoofing/falšovanie odtlačkov prstov: použitie falošných odtlačkov prstov skopírovaním odtlačkov prstov na gumený podklad.

²³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 23.3.2016, s. 1).

4.1 Elektronické kontroly cestovných dokladov štátnych príslušníkov tretích krajín

Elektronické overovanie pravosti cestovných dokladov štátnych príslušníkov tretích krajín je dôležitou súčasťou budúceho systému vstup/výstup²⁴; prispieva k bezpečnosti tým, že pomáha odhaľovať prípady krádeže identity a zneužívania cestovných dokladov a bojovať proti nim. Systém bude navyše slúžiť na boj proti krádežiam identity prostredníctvom spravovania súhrnu biometrických údajov štátnych príslušníkov tretích krajín veľmi podobným spôsobom, ako to prebieha vo vízovom informačnom systéme v prípade držiteľov víz. Obidva systémy sú na tieto účely úzko prepojené.

Získavanie certifikátov z krajín mimo EÚ (od podpisujúcich certifikačných autorít jednotlivých krajín) na overenie cestovného dokladu je časovo náročný a citlivý proces, ktorý je však potrebný v záujme uistenia sa o tom, že reťaz dôvery, ktorá vedie od subjektu, ktorý certifikát vydal, až po „spotrebiteľa“ (používateľa), je neprerušovaná. Komisia začala v roku 2015 pilotný projekt s cieľom preskúmať možnosti zhromažďovania certifikátov pochádzajúcich z krajín mimo EÚ, potvrdzovania ich úrovne dôveryhodnosti a následného poskytnutia týchto certifikátov vo forme hlavného zoznamu spĺňajúceho špecifikácie Medzinárodnej organizácie civilného letectva²⁵. Pomocou tohto hlavného zoznamu by sa od roku 2017 mohlo zjednodušiť a vo väčšej miere presadiť elektronické overovanie cestovných dokladov pochádzajúcich z krajín mimo EÚ pre všetky členské štáty.

4.2 Kontroly databáz

Držitelia dokladov by mali ihneď nahlásiť stratu alebo odcudzenie svojich dokladov. Ak členské štáty urýchlene zadajú informácie do Schengenského informačného systému (SIS) a databázy odcudzených a stratených cestovných dokladov Interpolu, ako sa to od nich podľa právnych predpisov vyžaduje, výrazne to znižuje riziko krádeže identity. Ku dňu 24. novembra 2016 bolo v SIS zaznamenaných viac ako 52 miliónov zápisov týkajúcich sa vydaných dokladov a 1 milión zápisov týkajúcich sa prázdnych dokladov. V roku 2015 sa zaznamenalo okolo 18 500 pozitívnych lustrácií v súvislosti s vydanými dokladmi.

Členské štáty by mali Interpolu postupovať aj údaje o stratených, odcudzených alebo zneužitých cestovných dokladoch, ktoré vydali krajiny mimo EÚ, aby mohol tieto údaje podľa možnosti zadať do databázy odcudzených a stratených cestovných dokladov. Je to mimoriadne dôležité najmä v súvislosti so sýrskymi cestovnými dokladmi, ktoré boli získané podvodom. Databáza odcudzených a stratených cestovných dokladov obsahuje viac než 68 miliónov záznamov, v ktorých sa od januára do septembra 2016 uskutočnilo 1 243 miliónov vyhľadávaní, ktorých výsledkom bolo viac ako 115 000 pozitívnych lustrácií.

Prostredníctvom navrhovanej zmeny Kódexu schengenských hraníc²⁶ by sa zaviedla povinnosť overovať všetky cestovné doklady, bez ohľadu na štátnu príslušnosť držiteľa, v systéme SIS a databáze odcudzených a stratených cestovných dokladov. Uľahčila by sa tak identifikácia stratených, odcudzených, zneužitých alebo neplatných dokladov a ich zaisťovanie alebo uchovávanie ako dôkazov. Navrhovaný európsky systém pre cestovné

²⁴ COM(2016) 194 final, 6.4.2016.

²⁵ Hlavný zoznam obsahuje certifikáty podpisujúcich certifikačných autorít rôznych krajín a zverejňuje ho krajina, ktorá certifikáty overila a podpísala zoznam. Tento postup je stanovený v dokumente 9303 Medzinárodnej organizácie civilného letectva.

²⁶ Návrh na zmenu Kódexu schengenských hraníc [COM(2015) 670 final, 15.12.2015] sa formálne prijme v prvom štvrtroku 2017.

informácie a povolenia (ETIAS)²⁷ by okrem toho mal umožniť overovanie cestovných dokladov štátnych príslušníkov tretích krajín oslobodených od vízovej povinnosti v systéme SIS a databáze odcudzených a stratených cestovných dokladov ešte pred príchodom týchto osôb na vonkajšie hranice. Expertná skupina na vysokej úrovni pre informačné systémy a interoperabilitu²⁸ sa zaoberá otázkou, ako by interoperabilita mohla prispieť k zlepšeniu kontroly dokladov a totožnosti.

4.3 Odborná príprava

Členské štáty, príslušné agentúry EÚ a Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (okrem iných) vyvinuli pre príslušníkov pohraničnej stráže odbornú prípravu v oblasti odhaľovania podvodov týkajúcich sa dokladov. Táto príprava si vyžaduje nepretržitú aktualizáciu, najmä so zameraním na nové formy podvodov, ako sú napríklad zneužitia identity dvojníkom, a všetky subjekty zapojené do overovania dokladov, akými sú napríklad dopravcovia, konzulárni zamestnanci a miestni administrátori.

V smernici o zodpovednosti dopravcov sa stanovujú finančné pokuty pre dopravcov prepravujúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nemajú doklady potrebné na vstup do EÚ. Malo by sa podrobne zväziť začlenenie vhodných ustanovení o odbornej príprave dopravcov s cieľom zlepšiť odhaľovanie podvodov týkajúcich sa dokladov.

4.4 Nástroje

Medzi dostupné nástroje, ktoré pomáhajú príslušníkom polície, príslušníkom pohraničnej stráže a ostatným pri odhaľovaní podvodov týkajúcich sa dokladov, patrí európska online databáza falošných a pravých dokladov (Európsky systém archivácie vyobrazení – FADO), ktorá zahŕňa vyobrazenia so štandardizovanými opismi bezpečnostných prvkov dokladov a metód falšovania v 24 úradných jazykoch EÚ a viaceré funkcie prepojenia poskytujúce priamy prístup k iným databázam súvisiacim s dokladmi, ako aj k vnútroštátnym a komerčným aplikáciám.

Databáza FADO bola zriadená na základe spolupráce medzi členskými štátmi a mala by sa začleniť do právneho rámca EÚ. Členské štáty v súčasnosti nemajú právnu povinnosť nahrávať doklady (či už svoje pravé doklady alebo odhalené falošné doklady), čo spôsobuje veľké odchýlky v množstve príspevkov týkajúcich sa ich vlastných dokladov, ako aj dokladov z krajín mimo EÚ. Samotné používanie databázy je navyše stále obmedzené. Mala by sa vypracovať analýza pridanej hodnoty databázy a potreby ďalších zlepšení.

Okrem policajných a pohraničných orgánov sa na využívanie pravých cestovných dokladov a dokladov totožnosti spoliehajú aj civilné a súkromné subjekty²⁹, ktoré musia z rôznych dôvodov vykonávať kontroly totožnosti. Laická komunita by takisto mala mať možnosť spoliehať sa na jednoduché mechanizmy overovania, ktoré nevyžadujú odborné znalosti ani špecializované vybavenie. Laická a široká verejnosť majú prístup k podsystemu databázy FADO, ktorý poskytuje menej podrobné informácie. Mali by sa preskúmať spôsoby, akými by sa im mohol poskytnúť širší prístup k zázpisom o stratených alebo odcudzených dokladoch,

²⁷ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje európsky systém pre cestovné informácie a povolenia (ETIAS) a ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 515/2014, (EÚ) 2016/399, (EÚ) 2016/794 a (EÚ) 2016/1624 [COM(2016) 731 final].

²⁸ Toto sa stanovilo v nadväznosti na oznámenie Komisie *Silnejšie a inteligentnejšie systémy pre hranice a bezpečnosť* [COM(2016) 205 final, 6.4.2016].

²⁹ Napr. poštové služby, banky, notári, cestovné kancelárie, požičovne áut, agentúry na prevod peňazí.

databázam s pravými dokladmi a informáciám o najnovších upozorneniach týkajúcich sa trendov v oblasti podvodov s dokladmi.

4.5 *Biometrické údaje v cestovných dokladoch*

Biometrické identifikačné znaky sú dôležitým nástrojom na odhaľovanie podvodov. Príslušníci pohraničnej stráže ich môžu použiť na overenie totožnosti, najmä porovnaním údajov na čipe s údajmi v doklade.

Na účely kontroly elektronických komponentov elektronických pasov a elektronických povolení na pobyt musí členský štát, ktorý doklad vydal, poskytnúť orgánom potrebné certifikáty na prístup k odtlačkom prstov uloženým na čipe. Systematické elektronické overovanie údajov na čipe by viedlo k odhaleniu najbežnejších prípadov podvodov týkajúcich sa dokladov, akými sú napríklad manipulácie s fotografiou držiteľa. Nie všetky štáty si však certifikáty vymieňajú.

Potenciál systému SIS v oblasti boja proti podvodom týkajúcim sa dokladov vzrastie po zavedení funkcie vyhľadávania odtlačkov prstov. Prvé súčasti (mechanizmus na kontrolu kvality údajov) budú dostupné do polovice roku 2017 a práce na centrálnej úrovni budú dokončené v poslednom štvrtroku 2017. Táto funkcia umožní úspešnú identifikáciu osôb (na základe ich odtlačkov prstov) hľadaných orgánmi. Automatizovaný systém identifikácie odtlačkov prstov (AFIS) bude vykonávať overovanie totožnosti a vo výraznej miere prispeje k odhaľovaniu podvodov týkajúcich sa dokladov a krádeží identity. Členské štáty ho budú zavádzať od začiatku roku 2018.

Do systému SIS sa už môžu zadávať odcudzené, zneužitú, stratenú alebo neplatnú cestovné pasy, preukazy totožnosti, vodičské preukazy, povolenia na pobyt a cestovné doklady, Komisia chce však navrhnúť (v rámci revízie právneho základu systému), aby sa doň zadávali aj falošné doklady. Zabezpečí sa tak komplexnejší prístup k odhaľovaniu a zaisťovaniu takýchto dokladov.

Osobitné opatrenia

Členské štáty by mali:

- systematicky zaznamenávať všetky odcudzené, stratené, zneužitú alebo neplatné doklady do systému SIS a databázy odcudzených a stratených cestovných dokladov s cieľom zabezpečiť, aby sa zaistili a/alebo uchovali ako dôkaz na účely trestného konania, ak sa s nimi držiteľ opätovne preukáže, čím sa účinne stiahnu z obehu,
- systematicky zapíňať databázy Interpolu údajmi o stratených, odcudzených, zneužitých alebo neplatných cestovných dokladoch, ktoré vydali krajiny mimo EÚ, ak to tieto krajiny nerobia,
- zabezpečiť lepší prístup príslušníkov pohraničnej stráže k príslušným informačným systémom,
- zlepšiť zhromažďovanie údajov a výmenu informácií o podvodoch týkajúcich sa dokladov, najmä o prípadoch zneužitia identity dvojníkom, podvodom získaných pravých dokladoch a krádežiach identity, a
- urýchliť zavedenie funkcie vyhľadávania odtlačkov prstov v systéme SIS.

Komisia:

- navrhne v decembri 2016 revíziu právneho základu systému SIS, aby členské štáty mohli do systému zadávať údaje o falošných cestovných dokladoch,
- od prvého štvrťroku 2017 začne viesť diskusiu s členskými štátmi o spôsoboch zlepšenia využívania Európskeho systému archivácie vyobrazení (FADO) vrátane preskúmania možností jeho budúceho rozvoja, synergií a pridanej hodnoty,
- počas tretieho štvrťroku 2017 zabezpečí pravidelne aktualizovaný zoznam certifikátov potrebných na elektronické overovanie cestovných dokladov,
- bude spolupracovať s príslušnými agentúrami EÚ na podpore odbornej prípravy v nových oblastiach, v ktorých dochádza k podvodom týkajúcim sa dokladov,
- preskúma uskutočniteľnosť začlenenia požiadaviek na odbornú prípravu do smernice o zodpovednosti dopravcov,
- počas posledného štvrťroku 2017 preskúma spôsoby zlepšenia dostupnosti informácií o nových a falošných dokladoch pre laickú komunitu,
- bude naďalej monitorovať vykonávanie práva EÚ v oblasti využívania biometrických údajov na zabezpečenie dokladov a výmeny certifikátov medzi členskými štátmi, a
- v poslednom štvrťroku 2017 zavedie funkciu vyhľadávania odtlačkov prstov na centrálnej úrovni systému SIS.

III. NÁSLEDNÉ OPATRENIA

Komisia vyzýva členské štáty, aby prijali všetky potrebné opatrenia na zabezpečenie rýchlej realizácie tohto akčného plánu. Do konca prvého štvrťroka 2018 podá Európskemu parlamentu a Rade správu o dosiahnutom pokroku.