



Bruxelles, den 8.12.2016  
COM(2016) 790 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Handlingsplan med henblik på at styrke Europas bekæmpelse af svindel med  
rejsedokumenter**

**DA**

**DA**

## I. INDLEDNING

Det stadig større problem med rejsedokumentsvindel er kommet i fokus efter de nylige terrorangreb i Europa og i forbindelse med de aktuelle flygtningestrømme. Dokumentfalsk er blevet et værktøj, som terrorister og den organiserede kriminalitet benytter sig af, og som er knyttet til menneskehandel<sup>1</sup> og menneskesmugling. Det er afgørende, at vi styrker rejsedokumenters sikkerhed, herunder den underliggende infrastruktur vedrørende identitetsstyring.

I Kommissionens meddelelse Øge sikkerheden i en verden med mobilitet – forbedret informationsudveksling i forbindelse med terrorbekæmpelse og stærkere ydre grænser<sup>2</sup> understregede Kommissionen den afgørende betydning af sikre rejse- og identitetsdokumenter i de tilfælde, hvor det er nødvendigt at kunne fastslå identiteten af en person uden tvivl, og erklærede, at den ville fremlægge en handlingsplan for at tackle svindlen med rejsedokumenter. En forbedret tilgang vil bygge på robuste systemer, der kan forebygge misbrug og de trusler mod den indre sikkerhed, der opstår som følge af fejl i dokumentsikkerheden.

Som oftest er rejsedokumenterne pas, men det kan også være nationale id-kort og opholdstilladelser for tredjelandstatsborgere (når de bruges i området uden kontrol ved de indre grænser). EU-borgere kan rejse ind i og forlade EU, Schengenområdet og visse lande uden for EU med et nationalt id-kort, der er udstedt af en medlemsstat. Det betyder f.eks., at fremmedkrigere kan rejse mellem EU og Tyrkiet ved hjælp af deres nationale id-kort.

EU-rejsedokumenter er i høj kurs blandt svindlere. Mindst 75 % af de falske dokumenter, der opdages ved de ydre grænser, men også i området uden kontrol ved de indre grænser, ser ud, som om de er udstedt af EU's medlemsstater og Schengenassocierede lande.<sup>3</sup> I henhold til nylige rapporter fra Den Europæiske Grænse- og Kystvagt er det de mindre sikre nationale id-kort udstedt af medlemsstaterne, der oftest bliver afsløret som falske rejsedokumenter ved rejser inden for Schengenområdet. Lookalike-svindel (hvor indehaveren af et dokument blot ligner dokumentets rigtige indehaver) er fortsat i stigning og var stadig den hyppigst rapporterede svindeltype i 2. kvartal 2016. Udstedelse af ægte dokumenter på grundlag af falske underliggende dokumenter (såkaldte breeder-dokumenter, dvs. fødsels-, ægteskabs- og dødsattester) er fortsat en af de største trusler, da det er meget vanskeligt at opdage.

Set i dette lys er det ekstremt vigtigt, at EU og især medlemsstaterne intensiverer indsatsen for at forbedre sikkerheden ved de rejsedokumenter, der udstedes til EU-borgere og tredjelandstatsborgere. Rejsedokumenters sikkerhed er et vigtigt led mod en effektiv og ægte sikkerhedsunion med henblik på bedre grænsebeskyttelse og bedre styring af indvandringen.<sup>4</sup>

De forskellige former for rejsedokumentsvindel er i hastig udvikling. Kriminelle netværk, der beskæftiger sig med falskneri af og svindel med rejsedokumenter, er nu mere specialiserede

---

<sup>1</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2016) 159 final, der ledsager Kommissionens rapport om bekæmpelse af menneskehandel (Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings) (2016).

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

<sup>3</sup> I andet kvartal 2016 var 74,33 % af de falske id-kort, 60,46 % af de falske opholdstilladelser og 17,11 % af de falske pas EU-dokumenter (iht. den kvartalsmæssige risikoanalyse fra Den Europæiske Grænse- og Kystvagt).

<sup>4</sup> Kommissionens meddelelse om Gennemførelse af den europæiske dagsorden om sikkerhed for at bekæmpe terrorisme og bane vejen for en effektiv og ægte sikkerhedsunion (COM(2016) 230 final af 20.4.2016).

og udvikler konstant nye måder at svindle på, f.eks. manipulering af anordninger, der skal forhindre svig, og teknikker til omgåelse af biometrisk kontrol.

Indførelsen af mere sofistikerede sikkerhedselementer, produktionsmetoder og systemer til dokumentkontrol gør det stadig sværere at forfalske eller efterligne identitets- og rejsedokumenter. Som følge deraf går svindlerne i stadig større grad væk fra "traditionel" svindel, der fokuserer på det fysiske dokument, f.eks. ved at ændre gyldighedsdatoen i et pas (forfalskning) eller fremstille et helt igennem falsk dokument (efterligning), og over til andre typer af dokumentfalsk, f.eks. lookalike-svindel. De interesserer sig også for andre typer dokumenter som f.eks. falske underliggende dokumenter, der kan bruges ved ansøgning om ægte rejsedokumenter.

I henhold til Den Europæiske Grænse- og Kystvagts rapport for 2016<sup>5</sup> steg bedrageri med og svigagtig opnåelse af ægte dokumenter med hhv. 4 % og 76 % fra første kvartal 2015 til første kvartal 2016, mens svindel med efterligning af dokumenter faldt (-8 %).

I denne meddelelse fastlægges en handlingsplan med henblik på at forbedre sikkerheden ved rejsedokumenter. Sikkerhedsstandarderne for rejsedokumenter og grænsekontrolkrav<sup>6</sup> fastlægges på EU-niveau, men medlemsstaterne beholder det fulde ansvar for de underliggende dokumenter og for at fremstille og udstede rejsedokumenter. Handlingsplanen beskriver de foranstaltninger, som Kommissionen vil træffe, og indeholder anbefalinger, hvilke nationalpolitiske tiltag medlemsstaterne kan tage, hvad angår alle sikkerhedsaspekter ved rejsedokumenter.

Kommissionen og medlemsstaterne er nødt til at sikre, at de grundlæggende rettigheder, herunder navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger, garanteres i alle de foranstaltninger, der nævnes i denne handlingsplan.

Som traktaternes vogter vil Kommissionen fortsat overvåge den korrekte gennemførelse af EU-retten og anvende sine beføjelser til at håndhæve den korrekte gennemførelse, hvor det er hensigtsmæssigt og nødvendigt.

## **II. HANDLINGSPLAN**

### **1. Identitetsregistrering**

Det er meget svært at afsløre ægte dokumenter, der er udstedt på grundlag af en falsk identitet, ved grænseovergange eller inden for en medlemsstats område. Grundlaget for identificering af en person og udstedelse af underliggende dokumenter<sup>7</sup> bør være folkeregistre, der indeholder relevante og opdaterede historiske, sociale og geografiske data. Lande med et biometrisk folkeregister eller en biometrisk rejsedokumentdatabase kan kontrollere en persons identitet, hver gang vedkommende ansøger om et nyt rejsedokument, og dermed kan vedkommende ikke ansøge om et ægte dokument ved hjælp af et falsk underliggende dokument.

---

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

<sup>6</sup> For så vidt angår grænsekontrolkrav, er der yderligere oplysninger i del V, kapitel 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

<sup>7</sup> Underliggende dokumenter er fødsels-, ægteskabs- og dødsattester, der anvendes til at søge om identitets-, bopæls- og rejsedokumenter.

Selv om det kan være lovligt for en person at ændre sit navn, skal der udvises stor opmærksomhed i denne proces, og procedurerne skal være vandtætte. Når voksne registrerer sig eller søger om pas for første gang (f.eks. efter opnåelse af statsborgerskab), og der ikke findes nogen pålidelige registreringsoplysninger, bør de ansvarlige myndigheder gennemføre fysiske interviews og om nødvendigt søge efter yderligere bevis for, at personen faktisk bruger den påståede identitet, f.eks. ved hjælp af valglister eller registreringer i en social sikkerhedsordning.

Ydermere bør underliggende dokumenter have et minimum af sikkerhed for at forebygge falskneri. EU har bidraget med i alt 16 mio. EUR til forsknings- og udviklingstiltag<sup>8</sup>, der kan sikre større sikkerhed i de underliggende dokumenter. De kommende Horizon 2020-arbejdsprogrammer vedrørende sikre samfund 2018-2020 vil støtte forskning og udvikling inden for dokumentsikkerhed.

Uden for EU er der som led i den nye partnerskabsramme under den europæiske dagsorden for migration igangsat projekter vedrørende udvikling af databaser for biometrisk registrering i vigtige partnertredjelande, der kan sikre velfungerende civile registre og digitalisering af fingeraftryk eller andre biometriske data.

Europol har finansieret udviklingen af en håndbog vedrørende opdagelse af falske underliggende dokumenter. Den indeholder eksempler på og korte beskrivelser af europæiske id-dokumenter og underliggende dokumenter, men anvendes ikke i så høj grad, som den burde.

Elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner<sup>9</sup> kan også bidrage til afsløring af falske dokumenter og styrke den elektroniske dokumentsikkerhed ved at fremskaffe identitetsbeviser og forebygge id-bedrageri gennem gensidig online-validering af identitetsdata. De kan også understøtte facilitering af sikre online-applikationer i forbindelse med fornyelse af rejsedokumenter.

I en nyligt vedtaget forordning, der forenkler offentlige dokumenters cirkulation i EU<sup>10</sup>, fastslås det, at fødsels- og ægteskabsattester, der udstedes i én medlemsstat, kan accepteres som ægte i en anden uden et bekræftelsesstempel. Kampen mod svindel styrkes dermed, idet der indføres et administrativt samarbejde, hvor medlemsstaterne kommunikerer med hinanden via informationssystemet for det indre marked ("IMI-systemet") i de tilfælde, hvor der er tvivl om ægtheden af et offentligt dokument, f.eks. ved kontrol af ægtheden af underliggende dokumenter.

---

<sup>8</sup> To projekter, der finansieres via sikkerhedstemaet i det 7. rammeprogram, vedrører specifikt dokumentsikkerhed og id-styring: "Fast and trustworthy identity delivery and check with e-passports leveraging traveller privacy" (Fidelity) vedrørende hurtig og pålidelig identifikation og kontrol med elektroniske pas under hensyn til den rejsendes privatliv og "Recommendations for reliable breeder documents restoring e-passport confidence and leveraging extended border security" (Origins) vedrørende anbefalinger om mere pålidelige underliggende dokumenter, der kan genskabe tilliden til elektroniske pas med henblik på øget grænsesikkerhed. Horizon 2020-udfordringen vedrørende sikre samfund støtter projektet "Reliable European Identity Ecosystem" (Aries).

<sup>9</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 910/2014 af 23. juli 2014 om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked og om ophævelse af direktiv 1999/93/EF (EUT L 257 af 28.8.2014, s. 73-114).

<sup>10</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1191 af 6. juli 2016 om fremme af den frie bevægelighed for borgere gennem en forenkling af kravene vedrørende fremlæggelse af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (EUT L 200 af 26.7.2016, s. 1-136).

## Specifikke tiltag

### *Medlemsstaterne bør:*

- overveje, hvordan de bedst undgår at udstede ægte dokumenter baseret på falske identiteter, f.eks. ved at styrke procedurerne ved identitetsregistrering senere i livet/førstegangsansøgninger eller navneskift
- undersøge, hvordan deres underliggende dokumenter kan sikres bedre mod svindel, f.eks. ved at tilføje sikkerhedselementer
- sikre bred distribuering af Europol-håndbogen om underliggende dokumenter til alle dokumentudstedende myndigheder og fremme den fortsatte brug af håndbogen og
- hurtigt gennemføre forordningen om fremme af borgernes frie bevægelighed ved at forenkle kravene til fremlæggelse af visse offentlige dokumenter i EU og udnytte de muligheder, som forordningen giver, for at styrke sikkerheden ved offentlige dokumenter gennem anvendelse af informationssystemet for det indre marked.

### *Kommissionen vil:*

- vurdere den aktuelle situation i medlemsstaterne og fremme drøftelserne om biometriske identifikatorer (ansigtsbillede og/eller fingeraftryk) i folkeregistre under behørigt hensyn til den europæiske lovgivning vedrørende databeskyttelse og den nationale kontekst i medlemsstaterne
- fremme drøftelser om, hvordan underliggende dokumenter kan gøres mere sikre fra andet kvartal 2017
- samarbejde med vigtige partnertredjelande for at fremme og støtte indførelsen af biometriske identifikatorer i deres folkeregistre
- styrke F&U-aktiviteterne inden for underliggende dokumenter og dokumentverificering, herunder evalueringen af mobil teknologi, inden for rammerne af Horizon 2020-programmet for sikre samfund 2018-2020 og
- overvåge gennemførelsen af forordningen om fremme af borgernes frie bevægelighed gennem en forenkling af kravene vedrørende fremlæggelse af visse offentlige dokumenter og vurdere de muligheder, som forordningen giver, for yderligere at styrke sikkerheden ved offentlige elektroniske dokumenter.

## 2. Udstedelse af dokumenter

Ved Rådets samling i december 2005 vedtog alle EU's medlemsstater konklusioner<sup>11</sup> om minimumskravene til sikkerheden ved udstedelsen af medlemsstaternes identitetskort. Dette blev fulgt op af en resolution i 2006.<sup>12</sup> Henstillingerne vedrører udstedelsen af id-kort, der

<sup>11</sup> Konklusionerne fra mødet blandt repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer om fælles minimumsstandarder for sikkerheden ved nationale id-kort (1.-2. december 2005).

<sup>12</sup> Resolution fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet 4.-5. december 2006, om minimumsstandarder for sikkerheden ved id-kort, der kan bruges ved rejser, og som er udstedt af medlemsstaterne.

anvendes som rejsedokument, men de er relevante for alle rejsedokumenter. Ikke desto mindre er nogle af dem endnu ikke fuldt ud gennemført (f.eks. kravet om, at ansøgere skal møde fysisk op, og kravet om overvågning af hele udstedelsesprocessen).

Det er vigtigt, at medlemsstaterne udveksler viden om bedste praksis med hensyn til både biometrisk registrering og dokumentudstedelsesprocedurer for at opnå større sammenhæng mellem nationale praksisser. Kommissionen vil fremme dette ved at arrangere workshoper og ad hoc-møder.

Vi ved, at decentraliserede udstedelsesprocesser gør det lettere for bedragerer at stjæle og genbruge blankodokumenter. Centralisering af og overvågning/tilsyn med udstedelses- og personliggørelsesprocesser (udfyldelse af blankodokumenter) forhindrer cirkulation af stjålne dokumenter (navnlig blankodokumenter).

Specifikke tiltag
<p><i>Medlemsstaterne bør:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- sikre fuld gennemførelse af 2006-resolutionen om minimumsstandarder for sikkerheden ved udstedelsesprocesser</li><li>- udveksle oplysninger om bedste praksis vedrørende biometrisk registrering og dokumentudstedelsesprocedurer og</li><li>- styrke overvågningen af personliggørelse/udstedelse af identitets- og rejsedokumenter med henblik på at begrænse antallet af stjålne blankodokumenter.</li></ul> <p><i>Kommissionen vil:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- fremme udvekslingen af bedste praksis vedrørende udstedelsesprocedurer og identitetsstyring ved at arrangere workshoper fra første kvartal 2017.</li></ul>

### 3. Dokumentfremstilling

#### 3.1 Sikkerhedselementer i rejsedokumenter

Der er vedtaget EU-lovgivning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder<sup>13</sup>, og om ensartet udformning af visa<sup>14</sup> og opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere<sup>15</sup>. Disse standarder anvendes også til tilladelser til lokal grænsetrafik<sup>16</sup> og tilladelser udstedt inden for rammerne af EU-retten vedrørende lovlig migration. De relevante tekniske specifikationer for dokumenter opdateres løbende for at forhindre svindel, og det er derfor vigtigt, at dokumenterne fremstilles i fuld overensstemmelse med de seneste versioner af disse specifikationer.

<sup>13</sup> Forordning (EF) nr. 2252/2004 (EUT L 385 af 29.12.2004, s. 1). Det Forenede Kongerige og Irland er ikke en del af denne foranstaltning.

<sup>14</sup> Forordning (EF) nr. 1683/95 (EUT L 164 af 14.7.1995, s. 1).

<sup>15</sup> Forordning (EF) nr. 1030/2002 (EUT L 157 af 15.6.2002, s. 1).

<sup>16</sup> Forordning (EF) nr. 1931/2006 (EUT L 405 af 30.12.2006, s. 1).

Kommissionen har fremlagt to forslag<sup>17</sup> til opgradering af sikkerhedselementerne og fastlæggelse af et nyt design for visa og opholdstilladelser for tredjelandstatsborgere. Hurtig vedtagelse af disse forslag vil bidrage til at reducere anvendelsen af forfalskede dokumenter til at komme ind i området uden kontrol ved de indre grænser.

I øjeblikket er der stor forskel på sikkerhedsniveauet ved de nationale id-kort, som medlemsstaterne udsteder, og i opholdsdokumenter for EU-borgere med bopæl i en anden medlemsstat og deres familiemedlemmer, og det øger risikoen for forfalskning og dokumentsvindel og medfører praktiske vanskeligheder for borgerne, når de ønsker at udøve deres ret til fri bevægelighed. Som opfølgning på 2013-rapporten om unionsborgerskab og som nævnt i Kommissionens meddelelse fra 2016 "Øge sikkerheden i en verden med mobilitet" har Kommissionen lanceret en undersøgelse<sup>18</sup>, der skal se nærmere på sikkerhedsspørgsmål, herunder den mulige harmonisering af sikkerhedselementer, for at gøre det sværere at forfalske dokumenter. En styrkelse af sikkerhedselementerne i id- og opholdsdokumenter kan også hjælpe med at tackle det problem, der er nævnt i nylige rapporter fra Den Europæiske Grænse- og Kystvagt, nemlig at nationale id-kort med et lavere sikkerhedsniveau er de hyppigst opdagede falske dokumenter.

Som følge af den ret til konsulær beskyttelse, som EU-borgere har, hvis deres medlemsstat ikke har en diplomatisk eller konsulær repræsentation i et tredjeland, kan en anden medlemsstat være nødt til at udstede nød-rejsedokumenter til sådanne borgere. En afgørelse fra 1996<sup>19</sup> fastlagde en fælles model for et nødpas, der kan sætte borgerne i stand til at rejse hjem. Udstedelse af nødpas udgør den hyppigste type af konsulær bistand. Der er nu gået 20 år, og denne afgørelse er forældet<sup>20</sup>. Nogle medlemsstater bruger ikke nødpasset, fordi det anses for at være meget usikkert med hensyn til dokumentsvindel. I forbindelse med denne revision vil Kommissionen udnytte mulighederne for også at modernisere sikkerhedselementerne i nødpas.

### **3.2. Indføring af biometriske identifikatorer**

Der er vedtaget retningslinjer på EU-niveau for myndigheder, der indfører biometriske identifikatorer i pas og opholdstilladelser for tredjelandstatsborgere<sup>21</sup>. Dette er en meget vigtig opgave, da de fleste tilfælde af manglende match ved grænsekontrol skyldes fejlagtig registrering af data ved udstedelsen. Biometrisk kvalitet er det parameter, der har størst betydning for automatiske biometri-systemers nøjagtighed. Biometriske sårbarheder som f.eks. "face-morphing" og "fingerprint spoofing"<sup>22</sup> bør også tackles.

Specifikke tiltag
-------------------

<i>Europa-Parlamentet og Rådet bør:</i>
---

<sup>17</sup> Forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1683/1995 af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa (COM(2015) 303 final); forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere (COM(2016) 434 final).

<sup>18</sup> Undersøgelse til at understøtte udarbejdelsen af en konsekvensanalyse af EU's politiske initiativer vedrørende bopæls- og identitetsdokumenter for at fremme udøvelsen af den frie bevægelighed.

<sup>19</sup> Afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, 25.6.1996 (EUT L 168 af 6.7.1996).

<sup>20</sup> Skyldes også ikrafttrædelsen af direktiv 2015/637/EU om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande.

<sup>21</sup> Kommissionens afgørelse C(2011) 5499 af 4. august 2011.

<sup>22</sup> Face-morphing: sammensmeltning af to ansigtsbilleder til ét ved hjælp af software; fingeraftryks-spoofing: brug af falske fingeraftryk ved at kopiere fingeraftryk til en gummi-overflade.

- snarest muligt vedtage forslagene til en mere sikker og ensartet udformning af visa og opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere for at undgå yderligere svindel.

*Kommissionen vil:*

- i løbet af første kvartal 2017 færdiggøre undersøgelsen af EU's politiske muligheder for at forbedre sikkerheden ved EU-borgeres id-kort og opholdsdokumenter for EU-borgere med bopæl i en anden medlemsstat og deres familiemedlemmer, som ikke er EU-borgere, med henblik på at begrænse risikoen for svindel og forfalskning. Kommissionen vil se på de næste skridt, nye muligheder samt konsekvenserne heraf med henblik på et muligt lovgivningsinitiativ inden udgangen af 2017.
- undersøge, om der er behov for en ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006 for at sikre, at betingelserne for udstedelse af tilladelser til lokal grænsetrafik og sikkerhedselementerne i tilladelserne garanterer de fornødne vurderinger af sikkerhedsrisiciene uden at begrænse de fordele, som forordningen og Schengengrænsekodeksen giver indehaverne.
- udarbejde yderligere vejledning/kurser med henblik på korrekt indføring af biometriske identifikatorer, navnlig for at tackle spørgsmål vedrørende kvaliteten af biometriske data og sårbarheder, fra 3. kvartal 2017 og
- overvåge, at sikkerhedselementerne i rejsedokumenter udstedt af medlemsstaterne stemmer overens med EU's tekniske specifikationer .

#### **4. Dokumentkontrol**

Schengengrænsekodeksen<sup>23</sup> fastlægger procedurer for kontrol af EU-borgere og tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser. Grænsevagterne skal udføre disse kontroller hurtigt, og de skal være behørigt uddannede og anvende teknologier, databaser og værktøjer, som sætter dem i stand til at verificere rejsedokumenter.

##### **4.1 Elektronisk kontrol af tredjelandstatsborgeres rejsedokumenter**

Den elektroniske verificering af ægtheden af tredjelandstatsborgeres rejsedokumenter spiller en afgørende rolle i det fremtidige ind- og udrejsesystem<sup>24</sup>; den bidrager til sikkerheden, idet den hjælper med at afsløre og bekæmpe identitetssvindel og misbrug af rejsedokumenter. Systemet vil desuden bekæmpe identitetssvindel ved at styre tredjelandstatsborgeres biometriske identitet stort set på samme måde, som visuminformationssystemet gør for visumindehavere. De to systemer er derfor tæt forbundne.

Fremskaffelse af certifikater fra lande uden for EU (nationale signerende certificeringsmyndigheder) med henblik på at bekræfte ægtheden af et rejsedokument er en tidskrævende og delikat proces, som dog er nødvendig for at sikre, at tilliden i alle led fra udstederen af certifikatet til forbrugeren forbliver intakt. Kommissionen startede et pilotprojekt i 2015 for at undersøge, hvordan man kan indsamle certifikater fra lande uden for

<sup>23</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

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



EU, validere deres pålidelighedsgrad og derefter udbrede dem i form af en masterliste, der opfylder en specifikation fra Organisationen for International Civil Luftfart.<sup>25</sup> I 2017 vil denne masterliste kunne forenkle og yderligere fremme den elektroniske ægthedsbekræftelse af rejsedokumenter fra lande uden for EU til gavn for alle medlemsstater.

## **4.2 Databasekontrol**

Dokumentindehavere bør straks anmelde tab eller tyveri af deres dokumenter. Hvis medlemsstaterne indfører oplysningerne med det samme i Schengeninformationssystemet (SIS) og Interpols database for stjålne og bortkomne rejsedokumenter, som de er juridisk forpligtet til, vil det reducere risikoen for identitetssvindel betydeligt. Pr. 24. november 2016 var der over 52 mio. SIS-indberetninger om udstedte dokumenter og 1 mio. om blankodokumenter. I 2015 var der ca. 18 500 hits for udstedte dokumenter.

Medlemsstaterne bør også orientere Interpol om bortkomne, stjålne eller misbrugte rejsedokumenter udstedt af lande uden for EU, så Interpol kan indføre oplysningerne i databasen over stjålne og bortkomne rejsedokumenter i de tilfælde, hvor det er muligt. Dette er særlig vigtigt i forhold til f.eks. syriske rejsedokumenter udstedt på svigagtigt grundlag. Databasen over stjålne og bortkomne rejsedokumenter indeholder mere end 68 mio. indberetninger, og der blev foretaget over 1,243 mia. søgninger mellem januar og september 2016, som medførte over 115 000 hits.

Den foreslåede ændring af Schengengrænsekodeksen<sup>26</sup> vil gøre det obligatorisk at verificere alle rejsedokumenter, uanset indehaverens nationalitet, i SIS og databasen over stjålne og bortkomne rejsedokumenter. Det vil gøre det lettere at identificere bortkomne, stjålne, misbrugte eller ugyldiggjorte rejsedokumenter og beslaglægge eller tilbageholde dem som bevis. Derudover vil det foreslåede europæiske rejseinformations- og rejsetilladelsessystem (ETIAS)<sup>27</sup> gøre det muligt at kontrollere rejsedokumenterne for tredjelandstatsborgere, der er fritaget for visumpligt, i SIS og databasen over stjålne og bortkomne rejsedokumenter, før de ankommer til EU's ydre grænser. Den højtstående ekspertgruppe om informationssystemer og interoperabilitet<sup>28</sup> undersøger, hvordan interoperabilitet kan bidrage til bedre kontrol af dokumenter og identitet.

## **4.3 Uddannelse**

Medlemsstater, kompetente EU-agenturer og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (blandt andre) har udviklet kursertil grænsevagter i, hvordan dokumentsvindel opdages. Disse kurser skal løbende opdateres, navnlig for at tage højde for nye former for svindel, f.eks. lookalike-svindel, og henvender sig til alle de personer og instanser, der er involveret i verificering af dokumenter, f.eks. transportører, konsulatpersonale og lokale forvaltninger.

---

<sup>25</sup> En masterliste kombinerer certifikaterne fra forskellige nationale certificeringsmyndigheder og offentliggøres af ét land, der har verificeret certifikaterne og underskrevet listen. Fremgangsmåden er fastlagt i ICAO-dokument nr. 9303.

<sup>26</sup> Forslaget til ændring af Schengengrænsekodeksen (COM(2015) 670 final af 15.12.2015) vil blive formelt vedtaget i første kvartal 2017.

<sup>27</sup> Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om etableringen af et europæisk rejseinformations- og rejsetilladelsessystem (ETIAS) og ændring af forordning (EU) nr. 515/2014, (EU) nr. 2016/399, (EU) nr. 2016/794 og (EU) nr. 2016/1624 (COM(2016) 731 final).

<sup>28</sup> Dette blev etableret efter Kommissionens meddelelse om mere robuste og intelligente it-systemer med henblik på grænseforvaltning og den indre sikkerhed (COM(2016) 205 final af 6.4.2016).

Direktivet vedrørende transportøransvar åbner for økonomiske sanktioner mod transportører, der transporterer tredjelandsstatsborgere uden behørig dokumenter med henblik på indrejse i EU. Det bør yderligere overvejes at indføre hensigtsmæssige bestemmelser om kurser for transportører for i højere grad at opdage dokumentsvindel.

#### **4.4 Værktøjer**

De værktøjer, som politifolk, grænsevagter og andre råder over til at opdage dokumentsvindel, omfatter online-databasen over falske og ægte dokumenter (FADO), der er en europæisk billeddatabase med standardiseret beskrivelse på de 24 officielle EU-sprog af sikkerhedselementer i dokumenter og forfalskningsteknikker samt adskillige links, der giver direkte adgang til andre dokumentrelaterede databaser, samt nationale og kommercielle applikationer.

FADO er oprettet ved et samarbejde mellem medlemsstaterne og bør være omfattet af et EU-regelsæt. Aktuelt er medlemsstaterne ikke juridisk forpligtet til at uploade dokumenter (uanset om det er deres egne ægte dokumenter eller forfalskede dokumenter, som de har opdaget), og det medfører store forskelle i, hvor mange egne dokumenter samt dokumenter fra lande uden for EU de bidrager med. Desuden er den aktuelle brug af databasen stadig begrænset. Der bør gennemføres en analyse af merværdien ved systemet og af, hvorvidt det er nødvendigt at foretage forbedringer.

Foruden politi- og grænsemyndighederne er også civile og private organer<sup>29</sup>, der af forskellige grunde har behov for at udføre identitetskontrol, afhængige af, at der anvendes ægte rejse- og identitetsdokumenter. Personer og organisationer, der ikke er eksperter i dokumenters ægthed, bør også kunne anvende enkle mekanismer, der ikke kræver ekspertviden eller specialiseret udstyr, til at verificere dokumenters ægthed. Personer, som ikke er eksperter, og den brede offentlighed har adgang til et delsystem i FADO, der giver mere overordnede oplysninger. Det bør undersøges, om de kan få bredere adgang til indberetninger om bortkomne eller stjålne dokumenter, databaser over ægte dokumenter og nyere indberetninger om udviklingen inden for dokumentsvindel.

#### **4.5 Anvendelse af biometriske identifikatorer i rejsedokumenter**

Biometriske identifikatorer er et vigtigt værktøj til afsløring af svindel. Grænsevagter kan bruge dem til at fastslå identitet, navnlig ved at sammenligne dataene på chippen med dem, der er i dokumentet.

For at kunne kontrollere de elektroniske komponenter i elektroniske pas og opholdstilladelser er myndighederne afhængige af, at den medlemsstat, der har udstedt dokumentet, giver dem de nødvendige certifikater, så de kan få adgang til de fingeraftryk, der er lagret i chippen. Systematisk elektronisk kontrol af chipdataene vil betyde, at de hyppigste tilfælde af dokumentsvindel som f.eks. manipulation med fotoet af indehaveren, opdages. Desværre udveksler ikke alle medlemsstater deres certifikater.

Mulighederne i SIS-systemet for at opdage dokumentsvindel vil vokse med indførelsen af en fingeraftrykssøgefunktion. De første elementer (en funktion til kvalitetskontrol af data) vil være færdige i midten af 2017, og arbejdet på centralt niveau vil være afsluttet i løbet af 4. kvartal 2017. Søgefunktionen vil gøre det muligt at foretage en positiv identifikation (ved

---

<sup>29</sup> f.eks. posttjenester, banker, notarer, rejsebureauer, biludlejningsfirmaer og pengeoverførselsbureauer.

hjælp af fingeraftryk) af personer, der er eftersøgt af myndighederne. Det automatiske system til identificering af fingeraftryk (AFIS) vil foretage identitetskontrol og bidrage væsentligt til opdagelse af dokument- og identitetssvindel. Medlemsstaterne begynder at indføre det i begyndelsen af 2018.

Stjålne, misbrugte, bortkomne og ugyldiggjorte pas, id-kort, kørekort, opholdstilladelser og rejsedokumenter kan allerede registreres i SIS, men Kommissionen planlægger at foreslå (i forbindelse med revisionen af systemets retsgrundlag), at forfalskede dokumenter også bør registreres. Dette vil muliggøre en mere omfattende tilgang til opdagelse og beslaglæggelse af sådanne dokumenter.

## Specifikke tiltag

### *Medlemsstaterne bør:*

- systematisk registrere alle stjålne, bortkomne, misbrugte og ugyldiggjorte dokumenter i SIS og databasen over stjålne og bortkomne rejsedokumenter for at sikre, at de beslaglægges og/eller tilbageholdes som bevis med henblik på retsforfølgelse, hvis de igen bruges af indehaveren, og dermed effektivt sikre, at de ikke bliver brugt igen
- systematisk registrere data om bortkomne, stjålne, misbrugte eller ugyldiggjorte rejsedokumenter udstedt af lande uden for EU, hvis disse lande ikke selv gør det, i Interpols database
- sikre, at grænsevagterne har bedre adgang til de relevante informationssystemer
- forbedre indsamlingen af data og udveksling af oplysninger om dokumentsvindel, navnlig vedrørende lookalike-dokumenter, ægte dokumenter udstedt på svigagtigt grundlag og identitetssvindler og
- accelerere gennemførelsen af funktionen til fingeraftrykssøgning i SIS.

### *Kommissionen vil:*

- foreslå, at det juridiske grundlag for SIS revideres pr. december 2016, så medlemsstaterne kan registrere forfalskede rejsedokumenter i systemet
- sammen med medlemsstaterne drøfte, hvordan anvendelsen af online-databasen over falske og ægte dokumenter (FADO) kan forbedres, herunder undersøge mulighederne for fremtidig udvikling, synergier og merværdi, i første kvartal 2017
- udarbejde en liste over certifikater, der er nødvendige for den elektroniske bekræftelse af ægtheden af rejsedokumenter, i løbet af 3. kvartal 2017, som opdateres regelmæssigt
- samarbejde med de kompetente EU-agenturer for at øge kursusaktiviteterne inden for nye områder af dokumentsvindel
- undersøge muligheden for at inkludere krav til uddannelse i direktivet vedrørende transportøransvar
- undersøge, hvordan man kan forbedre adgangen til oplysninger om nye og falske dokumenter for personer og organisationer, der ikke er dokumenteksperter, i løbet af 4. kvartal 2017
- fortsætte med at overvåge gennemførelsen af EU-lovgivning vedrørende anvendelse af biometriske applikationer til sikring af dokumentets sikkerhed samt udveksling af certifikater mellem medlemsstaterne og
- indføre en fingeraftrykssøgefunktion fra centralt hold i SIS i løbet af 4. kvartal 2017.

### **III. OPFØLGNING**

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at tage alle nødvendige skridt til at sikre hurtig gennemførelse af denne handlingsplan. Kommissionen vil i slutningen af første kvartal 2018 sende en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de opnåede fremskridt.