

Bruksela, 20 kwietnia 2018 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0104 (COD)

8175/18
ADD 2

JAI 328
FRONT 96
VISA 83
FAUXDOC 28
CODEC 591
IA 104
FREMP 53

WNIOSEK

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 18 kwietnia 2018 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii
Europejskiej

Nr dok. Kom.: SWD(2018) 111 final

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW
Towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zwiększenia
bezpieczeństwa dokumentów tożsamości obywateli Unii i dokumentów
pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin
korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2018) 111 final.

Zał.: SWD(2018) 111 final

Strasburg, dnia 17.4.2018r.
SWD(2018) 111 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
RADY**

**w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dokumentów tożsamości obywateli Unii i
dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin
korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się**

{COM(2018) 212 final} - {SWD(2018) 110 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dokumentów tożsamości obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem? Maksymalnie 11 wierszy

Główne problemy, których rozwiązaniu ma służyć inicjatywa i które są związane ze swobodnym przepływem i bezpieczeństwem wewnętrznym, obejmują:

- niewystarczające zabezpieczenie krajowych dokumentów tożsamości i dokumentów pobytu wydawanych członkom rodzin niebędącym obywatelami UE;
- niedostateczną uznawalność przez podmioty publiczne i prywatne dokumentów tożsamości i dokumentów pobytu;
- złożoność procesu wydawania tych dokumentów, postępowania z nimi oraz czynności administracyjnych z nimi związanych.

Problemy te wynikają głównie z różnic i niespójności formatu, wzoru i wyglądu dokumentów tożsamości i dokumentów pobytu, a także niewystarczającej koordynacji i wiedzy oraz niewystarczającego wyszkolenia na poziomie zainteresowanych podmiotów mających do czynienia z tymi dokumentami. Problemy te utrudniają wiarygodną identyfikację posiadacza dokumentu i stwierdzenie autentyczności dokumentów, a także zwiększają ryzyko niewłaściwego wykorzystania dokumentów lub bezzasadnej odmowy ich uznania (np. na przejściach granicznych, przy rejestracji w celach administracyjnych, przy korzystaniu z usług). Wszystko to przekłada się na znaczące obciążenia i koszty dla: a) obywateli UE i ich rodzin podczas podróży lub przy korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się; b) organów publicznych, takich jak straż graniczna; oraz c) podmiotów publicznych i prywatnych, takich jak służby ds. zabezpieczeń społecznych, banki i przedsiębiorstwa lotnicze.

Jaki jest cel inicjatywy? Maksymalnie 8 wierszy

Ogólny cel wniosku jest dwojaki:

- poprawa bezpieczeństwa w UE i na jej granicach;
- ułatwienie obywatelom UE korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w UE.

Cele szczegółowe wniosku to:

- poprawa uznawalności dokumentów tożsamości i dokumentów pobytu oraz ułatwienie stwierdzania ich autentyczności, a także ograniczenie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów;
- poprawa identyfikacji osób na podstawie dokumentów tożsamości;
- podniesienie świadomości na temat tych dokumentów oraz praw, jakie się z nim wiążą, m.in. przez szkolenia;
- uproszczenie codziennego życia obywateli, ograniczenie zbędnej biurokracji i obniżenie kosztów ponoszonych przez wszystkie zainteresowane strony.

Na czym polega wartość dodana działań na szczeblu UE (zasada pomocniczości) Maksymalnie 7 wierszy

Działanie UE jest konieczne, aby wspierać swobodny przepływ osób i zwiększyć poziom bezpieczeństwa w UE, gdyż obie kwestie mają wymiar transgraniczny i do ich przezwyciężenia nie wystarczą same działania poszczególnych państw członkowskich. Do rozwiązania wskazanych problemów potrzebne są spójne i odpowiednie środki. Będzie to wymagało wspólnego ogólnounijnego podejścia, aby zapewnić spójność nowych przepisów dotyczących formatu i zabezpieczeń dokumentów tożsamości i dokumentów pobytu oraz promowania współpracy transgranicznej. Jeżeli środki krajowe nie będą skoordynowane, może to powodować powstawanie kolejnych problemów (a co za tym idzie znacznych kosztów) dla europejskich obywateli, organów krajowych i przedsiębiorstw/sektora prywatnego.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego należy podjąć działania? Maksymalnie 14 wierszy

Warianty pogrupowano w następujący sposób: a) dokumenty tożsamości, b) dokumenty pobytu i c) proces, aby odzwierciedlić konkretne środki potrzebne do rozwiązania problemów z każdej grupy. Nie można ich ze sobą porównywać.

Wariant 0: utrzymanie stanu obecnego;

Warianty dotyczące dokumentów tożsamości (DT): format i zabezpieczenia dokumentów tożsamości

- **DT – ŚRODKI MIĘKKIE**): środki o charakterze nieustawodawczym odnoszące się do dokumentów tożsamości (takie jak podnoszenie świadomości i szkolenia)
- **DT - WARIANT 1**): DT – ŚRODKI MIĘKKIE plus ustalenie minimalnych wspólnych wymagań dotyczących formatu i bezpieczeństwa dokumentów tożsamości
- **DT - WARIANT 2**): DT – ŚRODKI MIĘKKIE plus DT WARIANT 1) ze wspólnym formatem dokumentów tożsamości, w tym obowiązek umieszczania odcisków palców
- **DT - WARIANT 3**): DT – ŚRODKI MIĘKKIE z możliwością wydawania, oprócz krajowych dokumentów tożsamości, unijnego dokumentu tożsamości

Warianty dotyczące dokumentów pobytu (DP): format i zabezpieczenia dokumentów pobytu

- **DP – ŚRODKI MIĘKKIE**): środki o charakterze nieustawodawczym odnoszące się do dokumentów pobytu
- **DP - WARIANT 1**): DP – ŚRODKI MIĘKKIE plus harmonizacja ograniczonego zakresu danych zamieszczanych na dokumencie pobytu
- **DP - WARIANT 2**): DP – ŚRODKI MIĘKKIE plus DP WARIANT 1) ze wspólnym formatem dla dokumentów pobytu wydawanych członkom rodzin niebędącym obywatelami UE
- **DP - WARIANT 3**): DP – ŚRODKI MIĘKKIE plus DP WARIANT 1) ze wspólnym formatem dla wszystkich dokumentów pobytu

Warianty dotyczące PROCESU: proces wydawania dokumentów oraz wymiany informacji między państwami członkowskimi

- **PROCES – ŚRODKI MIĘKKIE**): wprowadzenie dodatkowych możliwości ułatwiających składanie wniosków o dokumenty oraz ich odbiór
- **PROCES - WARIANT 1**): Proces ŚRODKI MIĘKKIE oraz możliwość wydawania dokumentów tożsamości za pośrednictwem sieci placówek konsularnych

Preferowane warianty to: DT 1), DP 2) oraz PROCES – ŚRODKI MIĘKKIE).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów? Maksymalnie 7 wierszy

W konkluzjach Rady podkreślono znaczenie bezpieczeństwa dokumentów tożsamości i dokumentów pobytu. Władze krajowe wielu państw członkowskich i organizacje pozarządowe popierają środki z zakresu „prawa miękkiego” w odniesieniu do wszystkich rodzajów dokumentów (wszystkie warianty zakładające ŚRODKI MIĘKKIE). Niektóre władze krajowe zajmujące się kwestią swobodnego przepływu (AT, CZ, HR, DK, NL, MT i PL) nie widzą konieczności wprowadzenia nowych przepisów, natomiast inne (BG, CY, DE, EE, EL, FI, IE, PT, RO, SI i SK) opowiadają się za wprowadzeniem minimalnego poziomu zabezpieczeń dokumentów tożsamości (DT 1). Kilka organów krajowych (CY, DK, EE, FR, EL i LU) opowiada się przynajmniej za ujednoczeniem kart pobytowych dla członków rodziny niebędących obywatelami UE w oparciu o jednolity wzór dokumentów pobytowych (DP 2). Większość obywateli UE, którzy wzięli udział w konsultacjach, popiera szerszą unijną harmonizację krajowych dokumentów tożsamości (DT 2) i opowiada się za całkowitą harmonizacją dokumentów pobytu (DP 3).

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu**Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Maksymalnie 12 wierszy**

Preferowany wariant przyniesie bezpośrednie korzyści w wielu dziedzinach, choć nie są one łatwo mierzalne. Dostępne dowody wskazują, że poprawa uznawalności dokumentów i lepsze zabezpieczenie dokumentów przyniosą bezpośrednie oszczędności w zakresie kosztów powtarzalnych oraz korzyści w postaci mniejszego obciążenia administracyjnego (np. funkcjonariuszy straży granicznej przeprowadzających kontrole dokumentów) oraz podmiotów publicznych i prywatnych świadczących usługi (np. linii lotniczych, służby zdrowia, banków i ubezpieczycieli oraz zakładów ubezpieczeń społecznych).

Korzyści pośrednie płynące z preferowanego wariantu będą obejmować zmniejszenie liczby przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów oraz przypadków kradzieży tożsamości, a także ogólną poprawę bezpieczeństwa (ograniczenie przestępczości, oszustw i terroryzmu) na terenie UE i na jej granicach. Ulepszone dokumenty ułatwią także swobodny przepływ osób dzięki temu, że korzystanie z nich zostanie usprawnione i stanie się bezpieczniejsze i prostsze.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Maksymalnie 12 wierszy

Środki z zakresu „prawa miękkiego” można dostosowywać do potrzeb państw członkowskich.

(Jednorazowe) koszty przestrzegania przepisów w przypadku udoskonalonych dokumentów będą się różnić w zależności od państwa członkowskiego, a także w zależności od jakości dokumentów wydawanych obecnie. W większości przypadków koszty zostaną zminimalizowane przez dostosowanie tempa stopniowego wprowadzania nowych dokumentów do naturalnego cyklu wymiany dokumentów. W odniesieniu do krajowych dokumentów tożsamości i kart pobytowych dla członków rodziny niebędących obywatelami UE państwa członkowskie mogą opierać się na istniejącej infrastrukturze (czytniki kart, skanery dokumentów, urządzenia do pobierania i weryfikacji danych biometrycznych) i procesach produkcyjnych stosowanych w przypadku paszportów i dokumentów pobytowych. Nie są spodziewane znaczne dodatkowe koszty administracyjne i regulacyjne.

Przy dążeniu do szybszego uzyskania korzyści w zakresie bezpieczeństwa stopniowe wycofywanie słabiej zabezpieczonych dowodów tożsamości doprowadzi do powstania pewnych kosztów w kilku państwach członkowskich. Wycofywanie niespełniających wymagań kart pobytowych dla członków rodziny niebędących obywatelami UE również doprowadzi do powstania pewnych dodatkowych (jednorazowych) kosztów. Koszty te będą proporcjonalne do tempa wycofywania.

Kwestia tego, czy koszty przestrzegania przepisów w przypadku nowych dokumentów zostaną przeniesione na obywateli zależy będzie od administracji państw członkowskich. Preferowany wariant nie będzie miał żadnych znacznych kosztów dla przedsiębiorstw.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw? Maksymalnie 8 wierszy

Preferowany wariant sprawi, że przedsiębiorstwa, w tym MŚP i mikroprzedsiębiorstwa, będą mogły mieć większe zaufanie do dokumentów identyfikacyjnych przedstawianych przez potencjalnych klientów z innych państw członkowskich, co poszerzy ich możliwości biznesowe. Jest to szczególnie istotne dla małych przedsiębiorstw, które nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi i personelem, aby opracować procedury, zgromadzić wiedzę fachową i wyszkolić personel w zakresie prawidłowego postępowania z dokumentami identyfikacyjnymi. Poprawa spójności w odniesieniu do różnych rodzajów dokumentów stwarza również pewne możliwości dla ich producentów.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych? Maksymalnie 4 wiersze

Skutki finansowe będą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich i będą uzależnione od zakresu koniecznych zmian (koszty przestrzegania przepisów w związku ze stopniowym wprowadzaniem nowych dokumentów) i tempa wprowadzania tych ulepszeń (koszty przestrzegania przepisów w związku z wycofywaniem starych dokumentów). Koszty będą ograniczone do minimum, gdyż zakłada się, że wymiana będzie w dużej mierze zsynchronizowana z naturalnym cyklem wymiany dokumentów.

Wszystkie administracje krajowe ostatecznie osiągną korzyści w postaci oszczędności czasu w administracji i usługach publicznych.

Czy wystąpią inne znaczące skutki? Maksymalnie 6 wierszy

Preferowany wariant będzie miał wpływ na prawa podstawowe, w szczególności w związku z art. 7 Karty dotyczącej poszanowania życia prywatnego oraz art. 8 dotyczącej prawa do ochrony danych osobowych. Takie samo podejście zostanie przyjęte w odniesieniu do unijnych przepisów dotyczących paszportów biometrycznych i dokumentów pobytowych. Szczególnie wrażliwe kwestie dotyczące pobierania danych biometrycznych małoletnich zostaną wzięte pod uwagę. Preferowany wariant zapewni zabezpieczenia i zagwarantuje osobom, których dane dotyczą, prawo mające zastosowanie na mocy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, w tym prawo do skutecznego środka prawnego.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki? Maksymalnie 4 wiersze

Jako uzupełnienie regularnego monitorowania proponuje się, aby po 3 latach od wejścia w życie środków legislacyjnych Komisja przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z ich wdrożenia.