



Брюксел, 20.9.2023 г.
COM(2023) 538 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**съгласно член 13, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2019/1157 относно повишаване на
сигурността на личните карти на гражданите на ЕС и на документите за
пребиваване, издавани на гражданите на ЕС и на членовете на техните семейства,
които упражняват правото си на свободно движение**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 юни 2019 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) 2019/1157 относно повишаване на сигурността на личните карти на гражданите на ЕС и на документите за пребиваване, издавани на гражданите на ЕС и на членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение¹ („регламента“). Регламентът влезе в сила на 1 август 2019 г. и поражда действие от 2 август 2021 г.²

Регламентът обхваща документи, посочени или установени в Директива 2004/38/ЕО („Директивата за свободното движение“)³: лични карти, документи за пребиваване на гражданите на ЕС и карти за пребиваване на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка.

Съгласно Директивата за свободното движение държавите членки издават и подновяват личните карти на своите граждани при упражняване на правото им на свободно движение в съответствие с националните закони⁴. Това обхваща по-специално използването им за излизане⁵ и влизане⁶ на територията на държава членка или за регистрация на пребиваване при съответните органи⁷. Лични карти могат да бъдат използвани от гражданите на ЕС при пътуване от друга държава членка или от трета държава. По този начин те могат да бъдат използвани и за преминаване на външните граници на Шенгенското пространство. Същевременно е важно да се отбележи, че нито регламентът, нито Директивата за свободното движение изискват от държавите членки да въвеждат лични карти, когато това не се предвижда в националното законодателство⁸.

Освен това държавите членки могат да изискват от гражданите на ЕС и от членовете на техните семейства да се регистрират в съответните органи, като в този случай държавите членки са длъжни да издават удостоверения за регистрация на гражданите на ЕС⁹. Държавите членки също така са длъжни да издават карти за пребиваване на членовете на семейството на граждани на ЕС, които не са граждани на държава членка¹⁰, а при подадено заявление — да издават документи, удостоверяващи постоянно пребиваване¹¹, и карти за постоянно пребиваване¹². Въпреки че тези документи за пребиваване не са

¹ ОВ L 188, 12.7.2019 г., стр. 67.

² На 17 март 2023 г. Съвместният комитет на Европейското икономическо пространство прие Решение № 50/2023 за включване на регламента в Споразумението за Европейското икономическо пространство. Решението ще бъде правнообвързващо за Исландия, Лихтенщайн и Норвегия след изпълнение на конституционните им изисквания.

³ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

⁴ Член 4, параграф 3 от Директивата за свободното движение.

⁵ Член 4, параграф 1 от Директивата за свободното движение.

⁶ Член 5, параграф 1 от Директивата за свободното движение.

⁷ Член 8, параграф 3 от Директивата за свободното движение.

⁸ Дания и Ирландия не издават лични карти.

⁹ Член 8, параграфи 1 и 2 от Директивата за свободното движение.

¹⁰ Член 10, параграф 1 от Директивата за свободното движение.

¹¹ Член 19, параграф 1 от Директивата за свободното движение.

¹² Член 20, параграф 1 от Директивата за свободното движение.

документи за пътуване, притежаването на карта за пребиваване или карта за постоянно пребиваване освобождава членовете на семейството, които не са граждани на ЕС, от изискването за виза¹³.

Регламентът улеснява упражняването на правото на свободно движение на гражданите на ЕС, като предвижда по-сигурни лични карти и документи за пребиваване. Преди приемането на регламента съществуваха значителни разлики между степента на защита на личните карти, издавани от държавите членки, и на документите за пребиваване за граждани на ЕС, които пребивават в друга държава членка, и за членовете на техните семейства. Тези разлики увеличиха риска от подправяне на документи и документни измами и доведоха до практически трудности за гражданите при упражняване на правото им на свободно движение.

Съгласно член 13 от регламента две години и 11 години съответно след датата му на прилагане Комисията докладва на Европейския парламент, на Съвета и на Европейския икономически и социален комитет относно прилагането му, и по-специално относно защитата на основните права и личните данни. Освен това шест години след датата на прилагане на регламента и на всеки шест години след това Комисията извършва оценка на регламента и представя основните констатации от нея в доклад до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет.

Държавите членки и съответните агенции на ЕС предоставят на Комисията необходимата информация за изготвянето на докладите, посочени в тази разпоредба. За тази цел Комисията изпрати въпросник на държавите членки. Освен това Frontex извърши анализ на защитните елементи на образците на личните карти, предоставени на Комисията от държавите членки¹⁴.

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕГЛАМЕНТА

2.1. Техническо изпълнение

2.1.1. Техническа оценка на издадените лични карти

Целта на техническата оценка, извършена от Frontex, беше да се провери съответствието на личните карти, издавани от държавите членки, с формата, минималните стандарти за сигурност и спецификациите на член 3 от регламента. Това включваше проверка на съответствието на личните карти със спецификациите и минималните стандарти за сигурност, определени в документ 9303 на Международната организация за гражданско

¹³ Член 5, параграф 2 от Директивата за свободното движение.

¹⁴ Съгласно член 7, параграф 1 от регламента държавите членки използват за картите за пребиваване формата, установен с Регламент (ЕО) № 1030/2002, изменен с Регламент (ЕС) 2017/1954. С оглед на това, че се използва установен формат, Комисията не поиска от Frontex да извърши оценка, подобна на тази за личните карти. Освен това не е поискана техническа оценка по отношение на документите за пребиваване, издавани на граждани на ЕС, с оглед на това, че член 6 от регламента не предвижда специфични защитни елементи по отношение на такива документи.

въздухоплаване (ИКАО) „Машинночитаеми документи за пътуване“¹⁵, и с изискванията, определени в букви г), е) и ж) от приложението към Регламент (ЕО) № 1030/2002¹⁶, изменен с Регламент (ЕС) 2017/1954¹⁷, с определени ограничения поради техническите възможности на Frontex¹⁸. Frontex разгледа най-новите образци на лични карти, издавани от държавите членки.

С изключение на гръцката лична карта (вж. раздел 2.4.2), за всички анализирани лични карти беше установено, че са в съответствие с регламента по отношение на онези части, които Frontex успя да провери. Все пак Frontex установи следните проблеми по отношение на някои други лични карти¹⁹:

- някои от проверените лични карти не отговарят на изискванията за минимален размер на портретната снимка;
- някои от проверените лични карти не съдържат всички защитни елементи, които да предпазват от подмяна на снимката;
- някои от проверените лични карти съдържат отклонения от общите спецификации на оформлението, установени от ИКАО (напр. информацията е посочена в различна зона).

Комисията е в контакт с държавите членки, чиито лични карти са засегнати от констатациите на Frontex.

Въз основа на своите анализи Frontex направи следните оперативни забележки:

- *„Ирисовото оцветяване, като специален метод за печатане, увеличава устойчивостта на офсетовия печат и улеснява проверките на първа линия. Постепенното сливане на цветовете следва да бъде разпознаваемо и различимо.“*
- *„Изискването за размера на портретната снимка е от значение за улесняване на проверките на самоличността и разкриване на документни измами, като измами с подставени лица и повторно отпечатана портретна снимка — два вида измами, които са сред най-разпространените видове документни измами/използване на фалшива самоличност през последните години. Следователно по-големият размер на портретната снимка на притежателя е от решаващо значение за проверката на самоличността и автентичността на документите. В случаите, в които портретната снимка е единственият наличен биографичен идентификатор за*

¹⁵ ICAO Doc 9303, Machine Readable Travel Documents, Eighth Edition, 2021.

¹⁶ Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни (ОВ L 157, 15.6.2002 г., стр. 1).

¹⁷ Регламент (ЕС) 2017/1954 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2017 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета (ОВ L 286, 1.11.2017 г., стр. 9).

¹⁸ По-специално съответствието на носителя на информация е било извън обхвата на проверката, извършена от Frontex.

¹⁹ От съображения за сигурност Комисията не разкрива кои лични карти са засегнати.

проверка на самоличността, размерът на портретната снимка придобива още по-голямо значение.“

- *„Въвеждането на допълнителна портретна снимка на притежателя е мярка за повишаване на защитеността на личните карти срещу подмяна на снимката и за по-голямата им устойчивост срещу портретни манипулации. Допълнителната портретна снимка трябва да е с достатъчно качество, за да се осигури сравнение с основната портретна снимка, и да е лесно проверяема на първа линия.“*

2.1.2. Други аспекти, свързани с техническото изпълнение по отношение на личните карти

Както се предвижда в член 3, параграф 3 от регламента, две държави членки използват вместо „лична карта“ друго утвърдено национално наименование на официалния език²⁰. Пет държави членки включват брайлов текст върху картата²¹.

Понастоящем 13 държави членки се възползват от възможността, предвидена в член 3, параграф 9 от регламента, за включване на двоен интерфейс или на отделен носител на информация. В съответствие с член 3, параграф 10 от регламента 14 държави членки съхраняват в своите лични карти данни за електронни услуги, като електронно управление и електронна търговия, по такъв начин, че тези данни са физически или логически отделени от биометричните данни, съхранявани в чипа на картата.

2.1.3. Събиране на биометрични идентификатори

Съгласно член 3, параграф 7, първа алинея от регламента държавите членки могат да решат да освободят децата на възраст между 6 и 12 години от изискването да дават пръстови отпечатьци при издаването на техните лични карти²². В момента 19 държави членки се възползват от тази възможност. Държавите членки също така са въвели различни мерки за събиране на биометрични идентификатори във връзка със специфичните нужди на децата и уязвимите лица, като например специални наръчници или работно време²³.

В отговорите си на въпросника на Комисията само няколко държави членки съобщиха за затруднения при събирането на биометрични идентификатори, свързани главно с качеството на портретната снимка или на пръстовите отпечатьци. 22 държави членки използват или проучват използването на мобилни устройства за регистрация за издаването на лични карти на лица, които не са в състояние да посетят органите, отговарящи за издаването на лични карти²⁴. 12 държави членки записват портретната снимка на живо, въпреки че някои от тях приемат също така кандидатът да предостави вместо това снимка.

²⁰ Чехия (*občanský průkaz*) и Португалия (*Cartão de Cidadão*).

²¹ Вж. съображение 35 от регламента.

²² Деца на възраст под 6 години са освободени от изискването за даване на пръстови отпечатьци.

²³ Вж. съображение 27 от регламента.

²⁴ Вж. съображение 35 от регламента.

2.1.4. Документна измама

Повечето държави членки съобщават, че продължават да се сблъскват със случаи на фалшиви лични карти и документи за пребиваване, издадени в съответствие с регламента. Въпреки това не е възможно да се предостави подробен преглед на ситуацията, свързана с регламента, тъй като държавите членки не наблюдават специално броя на докладваните измамници (както измами със сходно изглеждащи лица²⁵, така и извършители на измами най-общо²⁶), използващи лични карти или документи за пребиваване, издадени в съответствие с изискванията на регламента, или броя на хората, които сами съобщават, че са жертви на кражба на самоличност. В петте държави членки, предоставили броя на докладваните измамници от влизането в сила на регламента, броят на докладваните фалшиви документи варира от 22 до 57.

2.1.5. Задължение за докладване съгласно регламента

В разделите по-долу са обобщени различните задължения за докладване, предвидени в регламента. Комисията продължава контактите си с държавите членки, които все още не са предоставили информация по различните разпоредби.

2.1.5.1. Докладване съгласно член 9

Съгласно член 9 от регламента държавите членки определят поне един централен орган като звено за контакт за прилагането на регламента и съобщават името на този орган на Комисията и другите държави членки.

До юни 2023 г. 19 държави членки са съобщили името на този орган на Комисията.

2.1.5.2. Докладване съгласно член 11, параграф 7

Съгласно член 11, параграф 7 от регламента държавите членки поддържат списък на компетентните органи с достъп до биометричните данни, съхранявани на носителя на информация в личните карти, и всяка година предават тези списъци на Комисията. Комисията публикува онлайн съвкупния текст на тези национални списъци.

До юни 2023 г. 22 държави членки са предали на Комисията списъка на своите компетентни органи, който Комисията е направила публично достъпен²⁷.

2.1.5.3. Докладване съгласно член 14, параграф 3

Съгласно член 14, параграф 3 от регламента държавите членки определят отговорни органи за отпечатване на личните карти и картите за пребиваване на членовете на семействата на граждани на ЕС и съобщават имената на тези органи на Комисията и на другите държави членки.

²⁵ Използване на чужд валиден документ.

²⁶ Някой, който използва фалшиви или подправени карти.

²⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence_en

До юни 2023 г. 22 държави членки са съобщили на Комисията отговорните органи за отпечатване на документите съгласно регламента.

2.1.6. Брой документи, издадени във формат, съответстващ на регламента

До април 2023 г. държавите членки съобщиха, че са издали повече от 53 милиона **лични карти**, почти 900 000 **документа за пребиваване** на граждани на ЕС и повече от 950 000 **карти за пребиваване** на граждани на трети държави, които са членове на семейството на граждани на ЕС, във формат, съответстващ на регламента.

2.2. Периоди на постепенно преустановяване на издаването на лични карти и карти за пребиваване на членове на семейството, които не са граждани на държава членка

2.2.1. Лични карти

Съгласно член 5 от регламента личните карти, които не отговарят на изискванията, установени в регламента, престават да бъдат валидни при изтичането на срока им на валидност или от 3 август 2031 г., ако тази дата настъпи по-рано. Личните карти, които не отговарят на определени минимални стандарти за сигурност или които не включват функционираща машинночитаема зона, престават да бъдат валидни при изтичането на срока им на валидност или от 3 август 2026 г.

В отговорите на въпросника десет държави членки посочиха, че 10-годишният период на постепенно преустановяване се прилага за вече издадените от тях лични карти, пет държави членки посочиха, че 5-годишният период на постепенно преустановяване се прилага за вече издадените от тях лични карти, а седем държави членки посочиха приложимостта на двата периода поради различните формати, които понастоящем са в обращение.

2.2.2. Карти за пребиваване на членове на семейството, които не са граждани на държава членка

Съгласно член 8 от регламента картите за пребиваване, които не отговарят на изискванията, установени в регламента, престават да бъдат валидни при изтичането на срока им на валидност или от 3 август 2026 г. (петгодишен период на постепенно изваждане от употреба), ако тази дата настъпи по-рано. Картите за пребиваване, които не отговарят на определени минимални стандарти за сигурност или които не включват функционираща машинночитаема зона, ще престанат да бъдат валидни при изтичането на срока им на валидност или от 3 август 2023 г. (двугодишен срок на постепенно изваждане от употреба).

В отговорите си на въпросника 11 държави членки посочиха, че петгодишният период на постепенно изваждане от употреба се прилага за вече издадените от тях карти за пребиваване, шест държави членки посочиха, че двугодишният период на постепенно изваждане от употреба се прилага за вече издадените от тях карти за пребиваване, и шест

държави членки посочиха приложимостта и на двата периода поради различните формати, които понастоящем са в обращение.

2.3. Защита на основните права и личните данни

2.3.1. Свободно движение и пребиваване

Регламентът оказва положително въздействие върху основното право на свободно движение и пребиваване съгласно член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“), като разрешава проблемите със сигурността и признаването както на личните карти, така и на документите за пребиваване. Чрез включването на биометрични данни (портретна снимка и два пръстови отпечатъка) документите, издадени в съответствие с регламента, позволяват по-надеждна проверка на документа и по-добра идентификация на лицата.

От началото на издаването на лични карти във формат, който отговаря на изискванията на регламента, държавите членки не са докладвали за проблеми, които техни граждани биха срещнали при приемането на такива документи в други държави членки.

В повечето държави членки таксите за издаване на документите, обхванати от регламента, не са били увеличени след влизането му в сила. В случаите, в които таксите са били увеличени, това увеличение е било незначително и в съответствие с разходите за подобрените защитни елементи на документите.

2.3.2. Зачитане на личния живот и защита на личните данни

Ограниченията на правото на неприкосновеност на личния живот и личните данни (членове 7 и 8 от Хартата) трябва да бъдат уредени със закон, да се зачита същността на тези права и те да бъдат пропорционални на постигането на легитимна цел²⁸. В този контекст регламентът предвижда обработване на лични данни на притежателя на документа, включително биометрични данни. Съхраняването на портретна снимка и два пръстови отпечатъка върху личните карти и картите за пребиваване, както вече е предвидено за биометричните паспорти²⁹ и разрешенията за пребиваване на граждани на трети държави³⁰, представлява подходяща комбинация от надеждно установяване на самоличността и удостоверяване на автентичността с намален риск от измами, с цел увеличаване на сигурността на личните карти и картите за пребиваване³¹.

С измененията в предложението на Комисията, внесени от Европейския парламент и Съвета по време на законодателния процес, се допълва възможността за съхранение на такива биометрични данни върху документи за пребиваване, издавани на граждани на

²⁸ Например решение на Съда от 20 март 2018 г., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 41.

²⁹ Член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2252/2004.

³⁰ Член 4а от Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни (ОВ L 157, 15.6.2002 г., стр. 1).

³¹ Съображение 18 от регламента.

ЕС³². Съгласно информацията, предоставена от държавите членки във въпросника, понастоящем 13 държави членки включват защитен носител на информация с биометричните идентификатори на притежателя (портретна снимка и евентуално два пръстови отпечатъка) в документите за пребиваване, издавани на гражданите на ЕС.

Що се отнася до обосновката на обработването на биометричните данни, трябва да се отбележи, че тя е предвидена по закон, а именно в член 3, параграф 5 от регламента. Това ограничаване на правото на неприкосновеност на личния живот и на личните данни отговаря на цел от общ интерес, а именно предотвратяване на подправянето на документи и документните измами, които се увеличават поради липсата на хомогенност по отношение на форматите и защитните елементи на националните лични карти преди влизането в сила на регламента. Предотвратяването на подправянето на документи и измамите насърчава приемането на лични карти в държави членки, различни от издаващата държава членка, улеснявайки правото на свободно движение на гражданите на ЕС³³. Рискът от измами трябва да се приема сериозно, и по-специално рискът от подправени лични карти или злоупотреба с права³⁴.

Член 3, параграф 5) е предмет на две текущи процедури за преюдициално запитване (вж. раздел 2.4.3). Що се отнася до целесъобразността на съхраняването на биометрични данни в лични карти, Съдът вече е постановил, че съхраняването на пръстови отпечатъци върху носител с висока степен на защита на запазвателната информация може да намали риска от подправяне на паспорти и да улесни работата на органите, отговарящи за проверката на автентичността на тези документи³⁵. Според генералния адвокат Medina това се отнася и за използването на лични карти в рамките на упражняването на правото на свободно движение³⁶.

Съдът вече е разгледал пропорционалността на приемането и съхраняването на пръстови отпечатъци. Той прие, че този процес не е нито интимен по характер, тъй като двата пръстови отпечатъка са елементи, които са видими за околните, нито причинява особено физическо или психическо неудобство на засегнатото лице³⁷. Освен това Съдът не откри признаци, че снемането на пръстови отпечатъци и изготвянето на портретна снимка би могло да доведе до по-сериозно засягане на тези права поради факта, че тези действия се извършват едновременно³⁸. Освен това той стигна до заключението, че не съществува метод, който да е също толкова подходящ, но да представлява по-малка намеса, в

³² Член 6, втора алинея от регламента.

³³ Заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, т. 75.

³⁴ Член 35 от Директивата за свободното движение позволява ограничения на правото на свободно движение в случаи на измама и злоупотреба с права.

³⁵ Решение на Съда от 17 октомври 2013 г., *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, т. 41.

³⁶ Заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, т. 82.

³⁷ Решение на Съда от 17 октомври 2013 г., *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, т. 48; вж. също решение на Съда от 3 октомври 2019 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/A u dpygu*, C-70/18, EU:C:2019:823, т. 58 и заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, т. 79.

³⁸ Решение на Съда от 17 октомври 2013 г., *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, т. 50. Вж. заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, т. 89.

сравнение със снемането и съхраняването на пръстови отпечатъци, за да се постигне по подобен ефективен начин целта на регламента³⁹.

Накрая, регламентът предвижда засилени гаранции за събирането и съхраняването на пръстови отпечатъци⁴⁰. Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета⁴¹ се прилага по отношение на обработването на лични данни, включително биометрични данни, в контекста на прилагането на настоящия регламент. Като правило държавите членки трябва да проверяват портретната снимка, а пръстовите отпечатъци могат да се проверяват само в случай на съмнение. Пръстовите отпечатъци могат да се снемат само от квалифициран и надлежно упълномощен персонал и да се проверяват само от надлежно упълномощен персонал и само когато това се изисква от закона. Освен това биометричните данни, съхранявани с цел персонализация на личните карти или документите за пребиваване, трябва да се съхраняват при висока степен на защита и само до връчването на документа. Освен това в съображение 21 изрично се посочва, че регламентът не може да представлява правно основание за създаването или поддържането на бази данни с биометрични данни на национално равнище или равнището на Съюза.

От датата на прилагане на регламента Комисията не е била уведомена за успешни атаки или пробиви на защитения носител на информация, включен в обхванатите документи.

В делото *Landeshauptstadt Wiesbaden*, генералният адвокат Medina заключи, че регламентът, и по-специално член 3, параграф 5 от него, не представлява необосновано ограничаване на членове 7 и 8 от Хартата⁴².

2.4. Друга информация относно прилагането на регламента

2.4.1. Въздействие на пандемията от COVID-19

Датата на прилагане на регламента — 2 август 2021 г., беше по време на пандемията от COVID-19. С оглед на този факт през март 2021 г. Комисията поиска от държавите членки да ѝ предоставят обратна информация относно въздействието на пандемията върху съответните подготвителни дейности на държавите членки. В отговорите си седем държави членки предложиха да се обмисли отлагане на датата на прилагане на регламента.

Въз основа на получената обратна информация през юли 2021 г.⁴³ Комисията информира държавите членки, че е решила да не предлага отлагане на влизането в сила на регламента,

³⁹ Вж. решение на Съда от 17 октомври 2013 г. *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, т. 51. Вж. също заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, т. 95.

⁴⁰ Вж. членове 10 и 11 от регламента и съображения 19—22 и съображение 40, както и заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, т. 98—103.

⁴¹ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

⁴² Заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520, т. 108.

⁴³ Ares(2021)4724281

за да не се застраши планираното въвеждане от държавите членки, които са готови да издават документи, отговарящи на изискванията на регламента, до 2 август 2021 г.

Комисията предложи държавите членки, които са посочили потенциални закъснения, да предприемат мерки за смекчаване, за да се уверят, че периодът на валидност, посочен в документа, съответства на сроковете за постепенно преустановяване, предвидени в членове 5—8 от регламента (вж. раздел 2.2).

Това би означавало например, че в неотговарящите на изискванията лични карти, издадени след 2 август 2021 г. и обхванати от по-дългия период на постепенно преустановяване, следва да се посочва като крайна дата на тяхната валидност най-късно 3 август 2031 г., дори ако дадена държава членка обикновено издава такива лични карти със срок на валидност от 10 години. В противен случай съответните лични карти ще престанат да бъдат валидни по силата на член 5 от регламента, въпреки че все още ще изглеждат валидни поради по-късната дата, посочена в документа. По подобен начин в неотговарящите на изискванията лични карти, издадени след 2 август 2021 г. и попадащи в по-краткия период на постепенно преустановяване, следва да се посочва като крайна дата на тяхната валидност най-късно 3 август 2026 г.

В същото време Комисията насърчи настоятелно всички държави членки да гарантират, че издават документи, които са в съответствие с регламента от влизането му в сила.

По отношение на мерките за смекчаване съответните държави членки посочиха, че са ограничили валидността на съответните документи и/или са уведомили надлежно притежателите им за това.

2.4.2. Производства за установяване на нарушение, образувани от Комисията

На 14 юли 2023 г. Комисията образува производства за установяване на нарушение срещу България, Гърция и Португалия за неизпълнение на регламента⁴⁴. Производствата за установяване на нарушение се отнасят до неизпълнението от страна на тези държави членки на изискванията за издаване на документи, попадащи в обхвата на регламента, във формат, който отговаря на неговите изисквания.

В случая с **България** това се отнася до неиздаването на съответстващи на изискванията лични карти, документи за пребиваване на граждани на ЕС и карти за пребиваване на членове на семейството на граждани на ЕС, които не са граждани на държава членка.

В случая с **Гърция** това се отнася до неиздаването на съответстващи на изискванията лични карти.

А в случая с **Португалия** това се отнася до неиздаването на съответстващи на изискванията лични карти и документи за пребиваване на граждани на ЕС.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf_23_3445

2.4.3. Съдебни дела, свързани с регламента

След влизането в сила на регламента бяха подадени две преюдициални запитвания относно регламента, и по-специално относно законосъобразността на включването на пръстови отпечатъци в личните карти. Понастоящем и двете дела са висящи.

Първото висящо преюдициално запитване, *Landeshauptstadt Wiesbaden*⁴⁵, се отнася за валидността на член 3, параграф 5 от регламента, в който се предвижда, че личните карти, издадени от държавите членки, трябва да бъдат снабдени с носител на информация с висока степен на защита с портретна снимка на притежателя и два пръстови отпечатъка в оперативно съвместими формати.

Отправилият запитването национален съд попита дали член 21, параграф 2 от ДФЕС е правилното правно основание за регламента, дали задължението за снемане на пръстови отпечатъци е в съответствие с основните права за зачитане на личния живот и защита на данните и дали предполагаемата липса на оценка на въздействието върху защитата на данните може да окаже влияние върху валидността на член 3, параграф 5 от регламента.

В заключението си от 29 юни 2023 г.⁴⁶ генералният адвокат Medina заключи, че регламентът е бил правилно приет въз основа на член 21, параграф 2 от ДФЕС с цел да се улесни упражняването на правото на гражданите на ЕС да се движат и пребивават свободно в рамките на държавите членки. В този смисъл генералният адвокат посочи, че това право позволява на гражданите на ЕС да се потопят във всекидневието на другите жители на приемащата държава членка. По този начин националните лични карти имат същите функции, които имат за тези граждани, което означава, че само надеждно и автентично удостоверение за самоличност улеснява пълното ползване на свободното движение.

Генералният адвокат Medina също така счете, че член 3, параграф 5 не представлява необосновано ограничение на членове 7 и 8 от Хартата (вж. също раздел 2.3.2). И накрая, генералният адвокат изрази мнение, че Европейският парламент и Съветът не са били длъжни да извършват оценка на въздействието по време на законодателния процес, довел до приемането на регламента.

Второто висящо преюдициално запитване, *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen and Liga voor Mensenrechten*⁴⁷, се отнася до член 3, параграфи 5 и 6 и член 14 от регламента и тяхната съвместимост, наред с другото, с правото на неприкосновеност на личния живот и личните данни и правото на свободно движение в рамките на Съюза. Все още няма публикувано заключение на генералния адвокат по делото.

⁴⁵ Дело на Съда C-61/22;

⁴⁶ Заключение от 29 юни 2023 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2023:520.

⁴⁷ Дело C-280/22.

2.4.4. Информация, получена от гражданите

След влизането в сила на регламента Комисията получи редица жалби и писма от граждани относно документите, обхванати от регламента. По-голямата част от тази кореспонденция засягаше въпроси, несвързани с прилагането на регламента, а именно националните административни процедури, свързани с издаването на лични карти и документи за пребиваване в държавите членки, и забавяния в тези процедури. Писмата и жалбите относно прилагането на регламента се отнасят основно до задължителното включване на пръстови отпечатащи (в този контекст вж. раздел 2.3.2).

2.5. Други относими събития

2.5.1. Цифровизация на документите за пътуване и улесняване на пътуванията

На 2 юни 2021 г. Комисията прие съобщение относно стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство⁴⁸. В стратегията се посочва, че след като пътуването в световен мащаб се възстанови от пандемията от COVID-19, може да се очаква силно увеличение на пътничкопотока. Това ще даде нов тласък на процеса на цифровизация, който започна още преди пандемията, и ще изисква новаторски начини за улесняване и ускоряване на граничния контрол в международните пристанища на влизане. Цифровата документация е едновременно по-ефикасна и по-сигурна. След задълбочена оценка и провеждане на необходимите консултации Комисията обяви, че възнамерява да представи предложение за регламент относно цифровизацията на документите за пътуване и улесняването на пътуванията.

Чрез въвеждането на цифрови документи за пътуване за гражданите на ЕС Комисията се стреми да улесни преминаването на външните граници, да облекчи натиска и затрудненията по гранично-пропускателните пунктове и да съкрати времето за чакане, както и да повиши сигурността и ефикасността на граничните проверки. Комисията също така има за цел да улесни упражняването на правото на свободно движение за гражданите на ЕС и за членовете на техните семейства.

Международната организация за гражданско въздухоплаване (ICAO) установи стандарт за цифрови документи за пътуване (т.нар. цифрови свидетелства за самоличност при пътуване), подобен на стандарта за документа за физически електронен паспорт и електронните данни, съдържащи се в неговия чип⁴⁹. Цифровото свидетелство за самоличност при пътуване може да бъде извлечено от съществуващ паспорт или лична карта. Пътниците ще имат копие от данните, съхранявани на носителя на информация на физическия документ за пътуване, което ще бъде възпроизведено в приложение, хоствано на устройство, като например мобилен телефон (без пръстови отпечатащи). Пътуващите ще

⁴⁸ COM(2021) 277 final.

⁴⁹ Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential (Ръководни основни принципи за разработване на цифрови свидетелства за самоличност при пътуване) (DTC), на разположение на адрес:
<https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guiding%20core%20principles%20for%20the%20development%20of%20a%20Digital%20Travel%20Credential%20%20%28DTC%29.PDF>

могат да изпращат предварително информация за пътуването, което ще даде на органите време да филтрират информацията и да ускорят всички приложими гранични проверки.

Понастоящем Комисията събира доказателства и извършва необходимите оценки за изготвянето на такова предложение.

2.5.2. Европейска цифрова самоличност

На 3 юни 2021 г. Комисията предложи рамка за европейска цифрова самоличност⁵⁰, която ще бъде достъпна за гражданите, пребиваващите лица и предприятията в ЕС, за да се идентифицират онлайн и офлайн във връзка с публични и частни услуги. Предложеният регламент има за цел да се създаде сигурна рамка, в която гражданите могат да свържат своите национални цифрови самоличности с цифрови атрибути и свидетелство за самоличност, които ще им позволят да заменят различни физически карти и пропуски, като по този начин ще опростят всекидневието си.

Предложението за европейска цифрова самоличност, което в момента е в процес на обсъждане, е в съответствие с целите на регламента. Личните карти, издадени в съответствие с изискванията на регламента, съдържат защитена информация на носител на информация, която държавите членки могат да използват за сигурно идентифициране на дадено лице, което позволява тя да бъде използвана за създаване на европейска цифрова самоличност. Държавите членки могат също така да използват защитения носител на информация на личните карти, издадени съгласно регламента, за да снабдят картите с функционалност за електронна идентификация.

На 29 юни 2023 г. Европейският парламент и Съветът постигнаха предварително политическо споразумение относно основните елементи на предложението⁵¹.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правото на свободно движение е право на гражданството на ЕС, особено ценено от гражданите на ЕС, а сигурните и надеждни лични карти и документи за пребиваване играят решаваща роля за избягване на пречките пред упражняването на това право. Възможността гражданите на ЕС да пътуват в рамките на ЕС без паспорт и с помощта само на лична карта е една от конкретните ползи от правото на свободно движение. Освен това освобождаването от изискването за виза на картите за пребиваване, издадени на членовете на семейството на гражданин на ЕС, които не са граждани на държава членка, улеснява семейния живот с гражданина на ЕС, когото придружават. Остава необходимостта от висока степен на защита за тези документи, за да се гарантира, че злонамерени участници няма да злоупотребяват с тези предимства.

Комисията ще продължи да наблюдава прилагането на регламента в съответствие с ролята си на пазител на договорите.

⁵⁰ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 910/2014 по отношение на създаването на рамка за европейска цифрова самоличност (COM (2021) 281 final).

⁵¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_23_3556