Svet
Evropske unije

Bruselj, 20. april 2018
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0104 (COD)

8175/18
ADD 2

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

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	18. april 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2018) 111 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK OCENE UČINKA Spremni dokument k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov Unije in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja

V prilogi vam pošiljamo dokument SWD(2018) 111 final.

Priloga: SWD(2018) 111 final

EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 17.4.2018
SWD(2018) 111 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov Unije in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja

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

Povzetek

Ocena učinka predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov Unije in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava? Največ 11 vrstic

Glavne težave, ki jih obravnava pobuda ter vplivajo na prosto gibanje in notranjo varnost, so:

- nezadostna varnost nacionalnih osebnih izkaznic in dokumentov za prebivanje, izdanih družinskim članom, ki niso državljani EU;
- nezadostno sprejemanje osebnih izkaznic in dokumentov za prebivanje s strani javnih in zasebnih subjektov;
- zapletenost izdajanja in upravljanja teh dokumentov ter ravnanja z njimi.

Te težave so v glavnem posledica razlik in nedoslednosti, kar zadeva obliko, zasnovo in strukturo osebnih izkaznic in dokumentov za prebivanje, ter nezadostnih usklajevanja, ozaveščenosti in usposabljanj deležnikov, ki so vključeni v obravnavo teh dokumentov. Zaradi teh težav je težje zanesljivo ugotoviti istovetnost imetnika dokumenta in preveriti verodostojnost dokumentov, kar povečuje tveganje zlorabe dokumentov ali njihove neupravičene zavrnitve (npr. na mejnih prehodih, upravnih registracijah ali pri dostopanju do storitev). Vse navedeno povzroča znatno breme in stroške (a) državljanom EU in njihovim družinskim članom, kadar potujejo ali uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja; (b) javnim organom, kot so mejni policisti, ter (c) subjektom javnega in zasebnega sektorja, kot so službe za socialno varnost, banke in letalski prevozniki.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda? Največ 8 vrstic

Predlog ima **dva splošna cilja**:
• izboljšati varnost znotraj EU in na njenih mejah;
• olajšati uresničevanje pravice državljanov EU do prostega gibanja in prebivanja v EU.
Specifični cilji predloga so:
• izboljšati sprejemanje in preverjanje verodostojnosti osebnih izkaznic in dokumentov za prebivanje ter omejiti ponarejanje dokumentov;
• izboljšati ugotavljanje istovetnosti ljudi na podlagi identifikacijskih dokumentov;
• ozaveščati o teh dokumentih in pravicah, ki so povezane z njimi, med drugim s pomočjo usposabljanj;
• poenostaviti vsakodnevno življenje državljanov ter zmanjšati birokracijo in stroške za vse deležnike.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost) Največ 7 vrstic

Ukrepi na ravni EU so potrebni za spodbujanje prostega gibanja oseb in povečanje stopnje varnosti v EU, ker imata obe vprašanji čezmejno razsežnost in ju ne morejo obravnavati posamezne države članice same. Za odpravo ugotovljenih težav so potrebni dosledni in ustrezni ukrepi. Za to bo potreben skupen pristop EU, ki bo prispeval k skladnosti novih pravil glede oblike in varnostnih značilnosti identifikacijskih dokumentov in dokumentov za prebivanje ter spodbujal čezmejno sodelovanje. Neusklajeni nacionalni ukrepi bi lahko povzročili dodatne težave (in posledično znatne stroške) za evropske državljane, nacionalne organe ali podjetja oziroma zasebni sektor.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj? Največ 14 vrstic

Možnosti so razdeljene na skupine: (a) osebne izkaznice, (b) dokumenti za prebivanje in (c) postopek, da se ustrezno upoštevajo posebni ukrepi, potrebni za reševanje problemov posamezne skupine. Ni jih mogoče primerjati med seboj.

Možnost 0: ohranitev sedanjega stanja.

Možnosti ID: oblika in varnost osebnih izkaznic:

– ID SOFT): nezakonodajni ukrepi, povezani z osebnimi izkaznicami (na primer ozaveščanje in usposabljanje);
– ID 1): ID SOFT in določitev minimalnih skupnih zahtev za obliko in varnost osebnih izkaznic;
– ID 2): ID SOFT in ID 1) s skupno obliko osebnih izkaznic, vključno z obveznimi prstnimi odtisi;

– ID 3): ID SOFT in možnost izdajanja osebne izkaznice EU poleg nacionalnih osebnih izkaznic.

Možnosti RES: oblika in varnost dokumentov za prebivanje:

– RES SOFT): nezakonodajni ukrepi v zvezi z dokumenti za prebivanje;
– RES 1): RES SOFT in harmonizacija omejenega obsega podatkov z dokumenta za prebivanje;
– RES 2): RES SOFT in RES 1) z enotno obliko za dovoljenja za prebivanje za družinske člane, ki niso državljani EU;
– RES 3): RES SOFT in RES 1) z enotno obliko za vsa dovoljenja za prebivanje.

Možnosti PROCESS: postopek za izdajo dokumentov in izmenjavo informacij med državami članicami:

– PROCESS SOFT): spodbujanje številnejših in boljših možnosti za zahtevanje in prejemanje dokumentov;
– **PROCESS 1):** PROCESS SOFT in možnost izdajanja osebnih izkaznic prek konzularnih omrežij.

Prednostne možnosti so ID 1), RES 2) in PROCES SOFT).

Kdo podpira katero možnost? Največ 7 vrstic

V sklepih Sveta je poudarjen pomen varnosti osebnih izkaznic in dokumentov za prebivanje. Številni nacionalni organi in nevladne organizacije podpirajo ukrepe mehkega prava za vse vrste dokumentov (vse možnosti SOFT). Nekateri nacionalni organi, ki se ukvarjajo z vprašanjem prostega gibanja (AT, CZ, HR, DK, NL, MT in PL) ne vidijo potrebe po zakonodaji, medtem ko so drugi naklonjeni uvedbi minimalnih značilnosti osebnih izkaznic (ID 1) (BG, CY, DE, EE, EL, FI, IE, PT, RO, SI in SK). Več nacionalnih organov (CY, DK, EE, FR, EL in LU) je naklonjenih vsaj harmonizaciji dovoljenj za prebivanje za družinske člane, ki niso državljani EU, in sicer na podlagi enotne oblike dovoljenja za prebivanje (RES 2). Večina vprašanih državljanov EU podpira širšo harmonizacijo nacionalnih osebnih izkaznic na ravni EU (ID 2) in je naklonjenih splošni harmonizaciji dokumentov za prebivanje (RES 3).

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Največ 12 vrstic

Prednostne možnosti bodo prinesle neposredne koristi na številnih področjih, čeprav je te težko količinsko opredeliti. Razpoložljivi dokazi kažejo, da bosta boljše sprejemanje dokumentov in povečana varnost listin prinesla neposredne in ponavljajoče se prihranke pri stroških in zmanjšanje upravnega bremena za državljane in njihove družinske člane, javne uprave (npr. mejno policijo pri preverjanju dokumentov) ter javne in zasebne ponudnike storitev (npr. letalske prevoznike in zdravstveni sektor, banke ter ponudnike zavarovanj in socialnega varstva).

Posredne koristi prednostnih možnosti vključujejo zmanjšanje ponarejanja dokumentov in kraje identitete ter splošno izboljšanje stopnje varnosti (zmanjšanje pojava kriminala, goljufij in terorizma) znotraj EU in na njenih mejah. Poleg tega se bo olajšalo prosto gibanje oseb, saj bodo izboljšani dokumenti omogočili hitrejšo, enostavnejšo in varnejšo uporabo dokumentov.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Največ 12 vrstic

Ukrepi mehkega prava se prilagajajo potrebam držav članic.

(Enkratni) stroški zagotavljanja skladnosti, potrebni za postopno uvajanje teh posodobljenih dokumentov, bodo v posameznih državah članicah različni, odvisno od kakovosti dokumentov, ki jih trenutno izdajajo. V večini primerov se bodo stroški zmanjšali s pomočjo uskladitve postopnega uvajanja s ciklom redne menjave dokumentov. Za nacionalne osebne izkaznice in dovoljenja za prebivanje za družinske člane, ki niso državljani EU, lahko države članice nadgradijo obstoječo infrastrukturo (čitalnike kartic, skenerje dokumentov, opremo za odvzemanje in preverjanje biometričnih podatkov) in procese izdelave potnih listov in dovoljenj za prebivanje. Ne pričakujejo se znatni dodatni upravni in regulativni stroški.

Za hitrejše pridobivanje koristi glede varnosti bo postopno opuščanje varnostno šibkejših osebnih izkaznic v več državah članicah povzročilo nekaj stroškov. Nekatere (enkratne) stroške bo povzročilo tudi postopno opuščanje neskladnih dovoljenj za prebivanje za družinske člane, ki niso državljani EU. Ti stroški bodo sorazmerni hitrosti postopnega opuščanja.

Ali se bodo stroški zagotavljanja skladnosti novih dokumentov prenesli na državljane, bo odvisno od uprav držav članic. Prednostna možnost ne bo imela pomembnega vpliva na stroške podjetij.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja? Največ 8 vrstic

Prednostna možnost bo podjetjem, vključno z MSP in mikropodjetji, omogočila večje zaupanje v predložene identifikacijske dokumente potencialnih strank iz drugih držav članic, kar bo razširilo njihove poslovne priložnosti.

To je zlasti pomembno za manjša podjetja, ki nimajo finančnih ali kadrovskih virov za razvoj postopkov, strokovnega znanja in usposabljanja osebja za pravilno ravnanje z identifikacijskimi dokumenti. Izboljšanje skladnosti različnih vrst dokumentov bo nekaj možnosti ponudilo tudi proizvajalcem kartic.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave? Največ 4 vrstice

Finančne posledice se bodo v državah članicah razlikovale glede na obseg potrebnih sprememb (stroški zagotavljanja skladnosti pri postopnem uvajanju) in glede na hitrost uveljavljanja teh izboljšav (stroški zagotavljanja skladnosti pri postopnem opuščanju). Stroški bodo karseda zmanjšani, saj naj bi se nadomeščanje dokumentov večinoma uskladilo s ciklom njihove redne menjave.

V končni fazi bodo vse nacionalne uprave imele koristi od prihranka časa pri upravi in javnih storitvah.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke? Največ 6 vrstic

Prednostna možnost bo imela učinek na temeljne pravice, zlasti na spoštovanje zasebnega življenja iz člena 7 Listine Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah in na pravico do varstva osebnih podatkov iz njenega člena 8. Uporabil se bo isti pristop kot za zakonodajo EU o biometričnih potnih listih in dovoljenjih za prebivanje. Upoštevala se bo potreba po posebni občutljivosti ob zbiranju biometričnih podatkov mladoletnikov. Prednostna možnost bo zagotovila zaščitne ukrepe in zajamčila pravice posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ki veljajo na podlagi splošne uredbe o varstvu podatkov, vključno s pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala? Največ 4 vrstice

Predlaga se, da Komisija poleg rednega spremljanja Evropskemu parlamentu in Svetu tri leta po začetku uporabe zakonodajnih ukrepov predloži poročilo o izvajanju.