

PREZES RADY MINISTRÓW

Donald Tusk

Warszawa, dnia 26 czerwca 2013 r.

RM-10-45-13

Pani Ewa KOPACZ

Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych.

Projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych.

Z poważaniem



USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych

Art. 1. W ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 268) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 18 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W dokumentach paszportowych wydawanych osobom, które nie ukończyły 12 lat, nie zamieszcza się obrazu linii papilarnych.”;

2) w art. 23 w ust. 1 w pkt 5 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 6 w brzmieniu:

„6) osobom, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe, a przeszkoda ta ma charakter czasowy.”.

Art. 2. Dokumenty paszportowe wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność do czasu upływu terminów w nich określonych.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem projektowanej nowelizacji ustawy o dokumentach paszportowych jest doprecyzowanie jej przepisów dotyczących danych zamieszczanych w dokumentach paszportowych wydawanych osobom małoletnim poniżej 12. roku życia, a także przepisów dotyczących wydawania paszportów tymczasowych osobom, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe.

Zgodnie z art. 1 pkt 2a lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz. Urz. UE L 385 z 13.12.2004 r., str. 1, z późn. zm.) z pobierania odcisków palców zwolnione są dzieci poniżej 12. roku życia. Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż art. 18 ust. 1 pkt 11 ustawy określa, iż dane biometryczne powinny być zamieszczone we wszystkich dokumentach paszportowych (wyjątek od tej zasady określony został w art. 7 ust. 3 ustawy), nie określając jednocześnie, że danych w postaci obrazów linii papilarnych nie zamieszcza się w dokumentach paszportowych wydawanych osobom małoletnim poniżej 12 lat, konieczne było wprowadzenie tego zapisu do przepisów ustawy. Zaproponowany w przedmiotowym projekcie przepis odnosi się do katalogu danych zamieszczanych w polskich dokumentach paszportowych wydawanych małoletnim do 12. roku życia i nie ma związku ze zdolnością do czynności prawnych tej grupy obywateli polskich. Projektowany przepis nie stanowi powielenia normy rozporządzenia unijnego mówiącego wprost o zwolnieniu dzieci do 12. roku życia z pobierania odcisków palców.

Artykułu 1 pkt 2b rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 stanowi, iż w przypadku gdy fizycznie niemożliwe jest pobranie odcisków któregośkolwiek z palców, państwa członkowskie mogą wydać paszport tymczasowy o okresie ważności wynoszącym 12 miesięcy lub mniej. Biorąc pod uwagę, że z przedmiotowego przepisu wynika prawo, a nie obowiązek państw członkowskich do wydawania w tego typu sytuacjach paszportów tymczasowych, a także w celu zapewnienia spójności stosowania prawa przez organy paszportowe zasadne jest, aby polski ustawodawca w sposób jednoznaczny wypowiedział się w tym zakresie. Uznając za słuszną koncepcję wydawania paszportów tymczasowych w sytuacjach określonych we wskazanym powyżej przepisie, zasadne jest rozszerzenie określonego w art. 23 ust. 1 ustawy

zamkniętego katalogu przypadków, w których wydawane są paszporty tymczasowe, o przypadek zakładający wydawanie tego typu dokumentów – z maksymalnie 12 miesięcznym terminem ważności – osobom, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe (np. z uwagi na zranienia, uszkodzenia dłoni itp.), a przeszkoda ta ma charakter czasowy.

Projekt przedstawionej ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, a w dniu 24 kwietnia 2013 r. został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich.

Projekt nie podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów korzystając z uprawnień wynikających z § 11 ust. 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) nie wniosła uwag.

Projektowana regulacja została ujęta w Wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych Rady Ministrów pod poz. UC80.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które akt oddziałuje – organy paszportowe w kraju i za granicą, obywatele polscy występujący o wydanie dokumentu paszportowego.
2. Wyniki konsultacji społecznych – projekt ustawy został zamieszczony, zgodnie z wymogami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

W ramach ww. uzgodnień projekt ustawy został przekazany do konsultacji członkom Rady Ministrów, Rzecznikowi Praw Dziecka oraz Głównemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych – którzy nie zgłosili uwag.

Przedmiotowa regulacja została także przekazana do opiniowania wojewodom. Uwagi do projektu zgłosili: Wojewoda Mazowiecki, Dolnośląski, Zachodniopomorski, Małopolski i Wielkopolski.

Uwagi dotyczyły:

- 1) art. 1 pkt 2 nowelizacji

propozycji Wojewody Małopolskiego polegającej na odstąpieniu od wymogu obecności osób małoletnich do 12. roku życia przy składaniu dla nich wniosków o wydanie dokumentu paszportowego, ze względu na zwolnienie tej kategorii osób z obowiązku pobierania odcisków palców – nie może ona zostać uwzględniona.

Należy zauważyć, że procedura ubiegania się o dokument paszportowy wiąże się przede wszystkim z potwierdzeniem tożsamości osoby, dla której paszport ma być wydany, co zwiększa bezpieczeństwo wydawania dokumentów paszportowych i osób, dla których są one wydawane. Z tego względu przepisy ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 268) wymagają osobistej obecności osób ubiegających się o wydanie dokumentu paszportowego. Jedyny wyjątek od tej zasady może dotyczyć dzieci do 5. roku życia, z uwagi na dynamiczne i postępujące zmiany w wyglądzie w tym okresie życia. Jednocześnie należy podkreślić, iż wiele z krajów Unii Europejskiej, np. Hiszpania, Włochy, Czechy, Szwecja, Norwegia czy Austria,

w ogóle nie przewidują zwolnienia małoletnich z obecności przy składaniu wniosku o dokument podróży bez względu na wiek;

2) art. 1 pkt 2 nowelizacji

a) propozycji Wojewody Dolnośląskiego polegającej na doprecyzowaniu projektowanego pkt 6 w art. 23 ust. 1 ustawy nowelizowanej poprzez zobowiązanie osób, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe, a przeszkoda ta ma charakter czasowy, do przedkładania stosownych zaświadczeń lekarskich,

b) uwagi Wojewody Mazowieckiego dotyczącej potencjalnego nadużywania regulacji po jej wejściu w życie w zaproponowanym kształcie, przy uwzględnieniu niemożności faktycznej oceny braku zdolności pobrania odcisków palców oraz dotyczącej założenia, że paszport tymczasowy jest wydawany w krótszym czasie niż paszport biometryczny

- należy podkreślić, że projektowany przepis ma na celu umożliwienie realizacji art. 1 pkt 2b rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz. Urz. UE L 385 z 13.12.2004 r., str.1, z późn. zm.), zgodnie z którym państwo członkowskie może wydać paszport tymczasowy w przypadku, gdy pobranie odcisków palców jest chwilowo niemożliwe. Projektowany przepis rozszerza w związku z tym zamknięty katalog przypadków, w których organ paszportowy może wydać paszport tymczasowy.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem Rady, Polska wydaje – co do zasady – paszporty biometryczne. Projektowany przepis ma zabezpieczyć prawo obywatela do posiadania dokumentu paszportowego, gdy nie jest możliwe pobranie odcisków palców w sposób określony w § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych (Dz. U. Nr 152, poz. 1026, z późn. zm.), z zastrzeżeniem, że przeszkoda ta ma charakter czasowy i przemijający. Rolą organu paszportowego w takiej sytuacji nie będzie badanie obrażeń dłoni, a jedynie stwierdzenie, że pobranie odcisków palców jest w danym momencie faktycznie niemożliwe, a przyczyna takiego stanu rzeczy nie ma charakteru trwałego.

Jednocześnie należy wskazać, iż dotychczasowe zmiany przepisów paszportowych, jak i innych aktów prawnych związanych z przystępowaniem przez obywateli do czynności administracyjnych, zmierzają do maksymalnego ułatwiania procedury, w tym znoszenia konieczności przedstawiania zbędnych dokumentów, oświadczeń i zaświadczeń.

Odnosząc się zaś do kwestii potencjalnego nadużywania regulacji po jej wejściu w życie w zaproponowanej formie, należy podkreślić, iż nie daje ona osobie ubiegającej się o dokument paszportowy prawa do żądania wydania wyłącznie paszportu tymczasowego, a jedynie uprawnia do otrzymania takiego paszportu, po zaistnieniu określonych okoliczności. W przypadku stwierdzenia, że pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe, ale przeszkoda ta nie ma charakteru przemijającego, organ paszportowy powinien wydać paszport, który zgodnie z art. 18 ust. 4 nowelizowanej ustawy nie będzie zawierał obrazu linii papilarnych.

Na marginesie należy podkreślić, że paszport tymczasowy jest dokumentem o terminie ważności nie dłuższym niż 12 miesięcy, zaś paszport biometryczny obywatel otrzyma z 10-letnim terminem ważności,

- c) propozycji Wojewody Zachodniopomorskiego polegającej na doprecyzowaniu, iż paszport tymczasowy wydawany na podstawie projektowanego pkt 6 w art. 23 ust. 1 nowelizowanej ustawy powinien być wydawany na maksymalny okres 12 miesięcy – nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 pkt 2b rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. paszporty tymczasowe wydawane osobom, od których pobranie odcisków palców jest chwilowo niemożliwe, powinny mieć okres ważności 12 miesięcy lub krótszy. Powyższy wymóg spełnia art. 33 ust. 1 ustawy o dokumentach paszportowych, zgodnie z którym paszport tymczasowy, bez względu na podstawę wydania, jest ważny przez okres w nim wskazany, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od daty jego wydania. W związku z powyższym nie ma potrzeby zmiany przepisów w tym zakresie,

- d) propozycji Wojewody Wielkopolskiego polegającej na doprecyzowaniu pojęcia „przeszkody mającej charakter czasowy” w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych oraz dodaniu w projektowanej ustawie

wyrażenia: „nie umieszcza się w paszporcie odcisków palców, jeśli linie papilarne wszystkich palców danej osoby są nieczytelne” – nie zasługują na uwzględnienie.

Odnosnie do pierwszej z powyższych propozycji należy wskazać, iż doprecyzowanie kwestionowanego pojęcia w projektowanym przepisie nie jest możliwe, ponieważ ocena możliwości pobrania odcisków palców lub jego braku występuje w wyniku stwierdzonego stanu faktycznego i może w związku z tym zostać dokonana wyłącznie przez organ paszportowy, w każdym przypadku indywidualnie.

Odnosnie do drugiej z wymienionych propozycji Wojewody Wielkopolskiego, należy zaznaczyć, że proponowane sformułowanie odpowiada treści art. 18 ust. 4 ustawy o dokumentach paszportowych (tj. „4. W dokumentach paszportowych wydawanych osobom, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe, nie zamieszcza się obrazu linii papilarnych.”).

3. Wpływ aktu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego – wejście w życie aktu nie spowoduje zwiększenia wydatków lub zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych.
4. Wpływ aktu na sytuację społeczną – brak wpływu.
5. Wpływ aktu na rynek pracy – brak wpływu.
6. Wpływ aktu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw – brak wpływu.
7. Wpływ aktu na sytuację i rozwój regionalny – brak wpływu.

TABELA ZBIEŻNOŚCI

TYTUŁ PROJEKTU:		Ustawa o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych	
TYTUŁ WDRAŻANEGO AKTU PRAWNEGO / WDRAŻANYCH AKTÓW PRAWNYCH:		Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz. UE.L. z 2004 r. Nr 311, poz. 44 i z 2009 r. Nr 142, poz. 1)	
PRZEPISY UNII EUROPEJSKIEJ			
Jedn. red.	Treść przepisu UE	Konieczność wdrożenia T / N	Jedn. red.
Treść przepisu/ów projektu	Uzasadnienie uwzględnienia w projekcie przepisów wykraczających poza minimalne wymogi prawa UE		
Art. 1 pkt 2a lit a	Z obowiązku pobierania odcisków palców zwolnione są następujące kategorie osób: a) dzieci poniżej 12 roku życia. Granica wiekowa ustalona na 12 lat ma charakter tymczasowy. Sprawozdanie, o którym mowa w art. 5a, zawiera przegląd granicy wiekowej z dołączonym w razie konieczności wnioskiem dotyczącym jej zmiany. Bez uszczerbku dla wyników stosowania art. 5a państwa członkowskie, które w prawie krajowym przyjętym przed dniem 26 czerwca 2009 r. przewidują granicę wiekową poniżej 12 lat, mogą stosować tę granicę w okresie przejściowym do 4 lat po dniu 26 czerwca 2009 r. Jednakże granica wiekowa w okresie przejściowym nie może być niższa niż 6 lat.	T	Art. 1 pkt 1 projektu
			W art. 18 po ust. 3 dodaje się ustęp 3a w brzmieniu: „3a. W dokumentach paszportowych wydawanych osobom, które nie ukończyły 12 lat nie zamieszcza się obrazu linii papilarnych.”;

Art. 1 pkt 2b	W przypadku gdy pobranie odcisków wyznaczonych palców jest chwilowo niemożliwe, państwa członkowskie zezwalają na pobranie odcisków pozostałych palców. W przypadku gdy chwilowo niemożliwe jest również pobranie odcisków którekolwiek z pozostałych palców, państwa członkowskie mogą wydać paszport tymczasowy o okresie ważności wynoszącym 12 miesięcy lub mniej.	T	Art. 1 pkt 2 projektu	2) w art. 23 w ust. 1 w pkt 5 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 6 w brzmieniu: „6) osobom, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe, a przeszkode ta ma charakter czasowy.”.	Nie wykracza poza minimalne wymogi prawa UE
------------------	--	---	-----------------------	---	---