

UZASADNIENIE

W aktualnym stanie prawnym kwestie związane z dowodami osobistymi są uregulowane w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz następujących aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy:

- 1) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 236, poz. 1999);
- 2) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 214, poz. 1353);
- 3) rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie wysokości opłat za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, zbioru PESEL, ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz sposobu wnoszenia tych opłat (Dz. U. Nr 207, poz. 1298);
- 4) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie kontroli korzystania z dostępu do danych ze zbioru PESEL oraz ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych w drodze weryfikacji danych (Dz. U. Nr 228, poz. 1523);
- 5) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie terminów i trybu przekazywania przez gminy danych z ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. Nr 236, poz. 1644);

- 6) rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 47, poz. 384).

Potrzeba uchwalenia nowej ustawy wynika z planu działań Komisji Europejskiej na rzecz wdrażania ogólnoeuropejskiego systemu identyfikacji elektronicznej osób fizycznych. Nowy dowód osobisty będzie spełniał wymogi określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 (Dz. U. Nr 61, poz. 415), gdzie w załączniku, w Tabeli 1 „Zestawienie i charakterystyka ponadsektorowych projektów teleinformatycznych”, w poz. 4 został zamieszczony projekt „pl.ID – polska ID karta, którego jednym z głównych elementów jest wdrożenie wielofunkcyjnego elektronicznego dokumentu tożsamości z uwierzytelnieniem, zgodnego z unijnymi koncepcjami narodowego dokumentu identyfikacyjnego (eID) w systemach IT jednostek sektora publicznego (administracja publiczna, pomoc społeczna, ochrona zdrowia itp.), który umożliwiać będzie potwierdzanie tożsamości obywateli polskich. Taki dokument tożsamości powinien również umożliwiać – w zależności od potrzeb - uwierzytelnianie posiadacza w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych. Powinien również dać możliwość potwierdzenia autentyczności samego dokumentu tożsamości przy dostępie do systemów teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych. Dzięki zastosowaniu warstwy elektronicznej podniesiony ma zostać poziom ochrony przed fałszowaniem dowodów osobistych.

Potrzeba wprowadzenia nowego aktu prawnego rangi ustawowej regulującego kwestie związane z dowodami osobistymi wynika ponadto ze zmian społecznych, jakie zaszły w naszym kraju podczas obowiązywania dotychczasowych regulacji prawnych zawartych w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Potrzeba wprowadzenia nowego dowodu osobistego, potwierdzającego tożsamość obywatela również w postaci elektronicznej, wynika także ze znacznego wzrostu poziomu umiejętności informatycznych społeczeństwa. Stworzenie bezpiecznego dowodu osobistego, jako powszechnego dokumentu potwierdzającego tożsamość drogą elektroniczną, nie tylko przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa

obrotu prawnego, ale ułatwi i usprawni kontakt obywatela z organami administracji, dzięki wprowadzeniu możliwości opatrzenia przesyłanego drogą elektroniczną dokumentu podpisem osobistym składanym za pomocą danych zawartych w dowodzie osobistym.

Znaczne zwiększenie funkcjonalności planowanego dowodu osobistego powoduje konieczność rozbudowania regulacji prawnych dotyczących dowodu osobistego, czego skutkiem jest wyodrębnienie unormowań dotyczących tego dokumentu z dotychczasowych regulacji wspólnych z ewidencją ludności. Koncepcja stworzenia odrębnych regulacji prawnych dla ewidencji ludności i dla dowodu osobistego ma na celu zapewnienie przejrzystości przepisów prawa.

Powyższe znalazło odzwierciedlenie w projekcie ustawy o ewidencji ludności, którym uregulowano wyłącznie tematykę dotyczącą ewidencji ludności, a pominięto sprawy związane z dowodem osobistym. Pierwsze czytanie projektu ustawy o ewidencji ludności odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP w dniu 16 grudnia 2008 r., a obecnie projekt został przyjęty przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 19 stycznia 2010 r.

Celem przygotowania projektu nowej ustawy o dowodach osobistych jest stworzenie warunków prawnych do stosowania wielofunkcyjnego, elektronicznego dokumentu tożsamości dającego gwarancję bezpiecznej identyfikacji osób.

Nowy system wydawania dowodów osobistych będzie umożliwiał realizację takich kluczowych postulatów jak: spójność i bezpieczeństwo systemu, wiarygodność dokumentów, integrację rejestrów publicznych, wydawanie wraz z dowodem tożsamości danych służących do składania podpisu osobistego oraz zgodność dowodu ze standardami międzynarodowymi.

Aby zapewnić spełnienie powyższych warunków, za najważniejsze założenia konstrukcji systemu wydawania dowodów osobistych należy uznać:

- 1) wydawanie dokumentów w oparciu o system administracji publicznej;
- 2) zapewnienie organom uczestniczącym w procesie wydawania dowodów osobistych dostępu do centralnego rejestru dotyczącego dowodów osobistych;

- 3) zapewnienie wycofywania z obiegu prawnego dokumentów tych osób, które zmieniły dane, w tym określenie zasad unieważniania dowodów osobistych;
- 4) zapewnienie dogodnej dla obywateli odmiejscowionej obsługi, umożliwiającej złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego w dowolnej gminie na terenie kraju, jak również w drodze elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP;
- 5) zapewnienie przepływu danych w drodze bezpiecznej transmisji teleinformatycznej, z uwzględnieniem wykorzystania sieci Internet;
- 6) odrębność systemu informatycznego wykorzystywanego do wydawania dowodów osobistych w odniesieniu do innych centralnych rejestrów publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu wymiany danych z rejestrem PESEL;
- 7) zapewnienie zachowania poufności, integralności, dostępności, rozliczalności i autentyczności przetwarzanych w systemie informacji w całym cyklu „życia” dowodu osobistego, w szczególności poprzez centralną personalizację dokumentów;
- 8) oparcie procesu przetwarzania danych o formularze elektroniczne;
- 9) zapewnienie zapisu danych w części elektronicznej i graficznej oraz komunikacji z częścią elektroniczną w standardach właściwych dla uzyskania cech kompatybilnych z międzynarodowym dokumentem podróży;
- 10) zapewnienie elektronicznego uwierzytelnienia dowodu osobistego w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz – w zależności od potrzeb - uwierzytelnienie posiadacza w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych za pomocą dowodu osobistego;
- 11) zapewnienie obywatelowi możliwości posługiwania się dowodem osobistym w celu składania podpisu osobistego, pozwalającego na dokonywanie czynności prawnych w drodze elektronicznej w podmiotach publicznych;

- 12) zapewnienie możliwości implementacji kwalifikowanego podpisu elektronicznego przez podmiot zewnętrzny w warstwie elektronicznej dowodu osobistego;
- 13) zapewnienie ochrony warstwy elektronicznej dowodu osobistego przed nieuprawnionym dostępem do zapisanych tam danych oraz próbami utworzenia funkcjonalnej kopii warstwy elektronicznej dowodu osobistego;
- 14) stworzenie możliwości implementacji mechanizmu ograniczonej identyfikacji i innych przyszłych funkcjonalności dowodu osobistego;
- 15) zachowanie w rejestrach danych historycznych.

Nowy wzór dowodu osobistego, oprócz warstwy graficznej pozwalającej na potwierdzenie tożsamości osoby, będzie także posiadał warstwę elektroniczną. Funkcjonalności umieszczone w części elektronicznej nie będą stanowiły katalogu zamkniętego, a co za tym idzie, w miarę potrzeb wskazanych w przepisach innych ustaw, ich zawartość będzie mogła być uzupełniana o dane niezbędne do realizacji określonych praw i obowiązków obywateli. Warstwa elektroniczna dokumentu zapewni mu także dodatkową funkcjonalność, umożliwiającą potwierdzanie tożsamości osoby dokonującej czynności drogą elektroniczną oraz potwierdzanie autentyczności dowodu osobistego i prawdziwości danych z warstwy graficznej.

Niezależnie od przyjętej formy dokument tożsamości będzie wydawany w taki sposób, aby dane w nim zamieszczane były informacjami wiarygodnymi zwłaszcza, iż w polskim systemie prawa dowód osobisty pełni szczególną rolę, będąc dokumentem referencyjnym (wyjściowym) do wydawania innych dokumentów zawierających dane określające tożsamość osoby. Dlatego też źródłem danych zawartych w dowodzie osobistym winien być rejestr PESEL, jako jedyny centralny rejestr zasilany bezpośrednio przez właściwe organy administracji publicznej rejestrujące zdarzenia tworzące lub zmieniające dane związane z tożsamością osoby i jej statusem administracyjno-prawnym. Nie oznacza to jednak konieczności osadzenia prawnego wydawania dowodów osobistych w ustawie regulującej funkcjonowanie rejestru PESEL. Wydawanie dokumentu w wersji elektronicznej opierać się będzie na współpracującym z rejestrem PESEL, ale od niego odrębnym systemie informatycznym, gromadzącym dane o dowodach osobistych i wnioskach

o wydanie dowodu osobistego, natomiast w części dotyczącej danych osobowych – weryfikującym na bieżąco ich prawidłowość w oparciu o rejestr PESEL.

Do rozwiązań przyjętych w niniejszym projekcie nie będzie się stosowało przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.).

Ustawa wprowadza, względem dziś obowiązujących przepisów, zmianę właściwości organu w zakresie wydawania dowodów osobistych. Właściwym do wydania dowodu osobistego będzie organ dowolnej gminy na terytorium kraju. Takie rozwiązanie wprowadzi znaczące udogodnienie dla obywateli, jakim będzie odmiejszczenie procedury wydawania dowodu osobistego. Wydawanie dowodów osobistych będzie wykonywane przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 4 projektu), na co gminy otrzymywać będą, tak jak dotychczas, dotacje celowe z budżetu Państwa. Natomiast właściwi miejscowo wojewodowie będą sprawowali nadzór nad organami gmin w zakresie wydawania dowodów osobistych oraz będą organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez organy gmin (art. 5 projektu).

Katalog osób uprawnionych i obowiązanych do posiadania dowodu osobistego będzie – co do zasady – taki sam jak w obecnie obowiązujących regulacjach. Prawo do posiadania dowodu osobistego będzie miał każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, a pełnoletni obywatele Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na jej terytorium będą mieli obowiązek jego posiadania.

Dowód osobisty będzie dokumentem:

- 1) wydawanym jednej osobie i zawierającym dane wyłącznie tej osoby;
- 2) potwierdzającym tożsamość i obywatelstwo polskie osoby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych

państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic;

- 3) uprawniającym do przekraczania granic państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic;
- 4) umożliwiającym uwierzytelnienie dowodu osobistego w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz – w zależności od potrzeb - uwierzytelnienie posiadacza w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych oraz przy dostępie do rejestrów publicznych, jak również – ograniczoną identyfikację;
- 5) aktywnie potwierdzającym prawdziwość danych z warstwy graficznej, przez udostępnianie ich wiarygodnej kopii zawartej w warstwie elektronicznej - dla uprawnionych organów lub za zgodą obywatela;
- 6) umożliwiającym instalację danych służących do składania podpisu kwalifikowanego.

Wydawanie dowodu osobistego wyłącznie dla jednej osoby oraz zawierającego dane wyłącznie tej osoby stanowi realizację zasady jedna osoba – jeden dokument. Wzór dla przyjętego rozwiązania stanowi 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. U. UE. Seria L. tom 385, str. 1) w brzmieniu nadanym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 444/09 z dnia 28 maja 2009 r. zmieniającym 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. U. UE. Seria L, tom 444, str. 1). Nie oznacza to jednak obowiązku

wprowadzenia danych biometrycznych do dowodów osobistych. Na gruncie powołanego wyżej rozporządzenia kategoria dokumentów podróży nie jest tożsama z kategorią dowodów osobistych. Wprawdzie dowód osobisty będzie dokumentem uprawniającym obywateli polskich do przekraczania granic państw trzecich, które na podstawie jednostronnych decyzji uznają ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granicy (np. Chorwacja, Bośnia i Hercegowina), jednakże nie jako dokument podróży, ale jako narodowy dokument potwierdzający tożsamość i obywatelstwo osoby.

Format i wymiary dokumentu nie ulegną zmianie w stosunku do obecnie obowiązujących rozwiązań (§ 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty - Dz. U. Nr 47, poz. 384). Dowód osobisty będzie miał formę karty identyfikacyjnej o wymiarach 54 x 85 mm, tj. będzie dokumentem formatu ID1 (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010).

Przewiduje się, że dowód osobisty będzie udostępniał dane z warstwy elektronicznej w celu ich porównania z danymi zawartymi w warstwie graficznej, a także dla lepszej identyfikacji osoby: wyświetlone na monitorze zdjęcie pobrane z warstwy graficznej będzie znacznie czytelniejsze, niż to umieszczone w warstwie graficznej dowodu osobistego.

Dowód będzie się składał z warstw graficznej i warstwy elektronicznej (art. 11 projektu). Warstwa graficzna zawierająca wizerunek osoby oraz jej dane osobowe, tak jak dzisiaj, będzie służyła potwierdzaniu tożsamości przy codziennych czynnościach administracyjnych i prawnych.

Zakres danych, które zostaną zamieszczone w dowodzie osobistym pozwoli na jednoznaczną identyfikację obywatela, niezależnie od sposobu wykorzystania tego dokumentu (jako karty identyfikacyjnej, czy też do identyfikacji w drodze elektronicznej) (art. 12 projektu).

Zamieszczenie w dowodzie osobistym danych dotyczących obywatelstwa (art. 12 pkt 1 lit. i projektu) ma na celu ułatwienie posługiwania się dowodem osobistym jako dokumentem podróży. Identyfikacja przynależności państwowej osoby posługującej się polskim dowodem osobistym w innych krajach Unii Europejskiej w chwili obecnej nastęrcza wiele trudności funkcjonariuszom i urzędnikom tych państw. Spowodowane jest to brakiem bezpośredniego zamieszczenia w dowodzie osobistym informacji o obywatelstwie. Pośrednie wskazanie obywatelstwa poprzez podanie wyłącznie nazwy państwa wydającego dokument (Rzeczpospolita Polska) nie przesądza, że osoba posługująca się danym dowodem osobistym jest obywatelem polskim, gdyż niektóre państwa europejskie wydają dokumenty tożsamości również obcokrajowcom (np. Włochy, Portugalia). Zamieszczenie w dowodzie osobistym danych dotyczących obywatelstwa pozwoli wyeliminować te trudności.

Zrezygnowano z zamieszczania w dowodzie osobistym rysopisu jego posiadacza. Zamieszczanie w dotychczas wydawanych dowodach osobistych rysopisu służyło łatwiejszej identyfikacji osoby, aczkolwiek od lat budziło też kontrowersje dotyczące określania koloru oczu (który może być zmieniany przy wykorzystaniu szkieł kontaktowych), czy też zmieniającego się, na przestrzeni lat, wzrostu posiadacza dokumentu oraz nie weryfikowania tej informacji.

Nie przewiduje się zróżnicowania graficznych dowodów osobistych ze względu na pełnoletność i niepełnoletność. Przyjęcie przeciwnego rozwiązania wiązałoby się ze znacznym wzrostem kosztów wydawania dowodów osobistych ponoszonych przez budżet państwa. Pod względem technicznym wydawanie dwóch różnych wersji graficznych tego samego dokumentu jest tożsame z wprowadzeniem dwóch różnych dokumentów, co istotnie zwiększa koszty produkcji i personalizacji dokumentów. Ponadto wprowadzenie odrębnego wzoru dowodu osobistego dla osób niepełnoletnich oznaczałoby możliwość posługiwania się takim dokumentem wyłącznie do ukończenia 18 lat. W związku z tym, w przypadku wydania dowodu osobistego siedemnastolatki, okres użytkowania dokumentu tożsamości wynosiłby około roku, co byłoby nieuzasadnione ekonomicznie.

Przewidziano, że w warstwie elektronicznej dowodu osobistego umieszczone zostaną trzy rodzaje danych pozwalających na składanie podpisów elektronicznych

i powiązane z nimi certyfikaty: certyfikat dowodu osobistego, certyfikat podpisu osobistego oraz certyfikat ograniczonej identyfikacji (art. 13 projektu).

Podstawowym przeznaczeniem certyfikatu dowodu osobistego (art. 16 i 18 projektu) jest zabezpieczenie dowodu przed sfalszowaniem: ważne będą tylko te dokumenty, które będą w stanie przyporządkować informację uwierzytelniającą potwierdzoną ważnym certyfikatem dowodu osobistego. Do złożenia informacji uwierzytelniającej nie będzie wymagana ingerencja posiadacza dowodu, tzn. dowód będzie składał informację uwierzytelniającą na każde żądanie, po połączeniu z czytnikiem. Drugą istotną funkcją certyfikatu dowodu osobistego będzie potwierdzanie prawdziwości danych udostępnianych z warstwy elektronicznej dowodu. Do takiego udostępnienia danych konieczne jednak będzie posiadanie uprawnień do legitymowania obywateli (określonych w innych przepisach prawa) lub świadome działanie posiadacza dowodu, tzn. podanie danych znanych tylko posiadaczowi (numeru PIN).

Aktywacja certyfikatu podpisu osobistego będzie dobrowolna i będzie następowała na wniosek posiadacza dowodu osobistego (art. 19 projektu). Osoby ubezwłasnowolnione częściowo lub całkowicie oraz małoletni nieposiadający zdolności do czynności prawnych nie będą korzystali z podpisu osobistego. W tym przypadku funkcjonalność podpisu osobistego nie będzie mogła być aktywna, co ma uniemożliwić samodzielny kontakt takich osób, w postaci dokumentu elektronicznego, z organami administracji publicznej.

Wyłączenie z ww. zasady małoletnich wynika z faktu, że certyfikat podpisu osobistego zawiera, znajdującą się w numerze PESEL, datę urodzenia, co pozwoli wszystkim systemom teleinformatycznym na stwierdzenie faktu niepełnoletności osoby, która będzie się w nich uwierzytelniała z wykorzystaniem podpisu osobistego i reakcją adekwatną do wieku tej osoby. Wyłączenie takie nie powoduje żadnych zagrożeń związanych ze składaniem podpisu osobistego przez małoletnich, a jednocześnie pozwala na wykorzystanie przez nich podpisu w szerokim wachlarzu zastosowań – od postępowań sądowych, w których małoletni mogą być stroną, zastosowań komercyjnych (np. małoletni może posiadać konto bankowe od 13-go roku życia), na podstawie jednostronnych decyzji odpowiednich podmiotów.

Certyfikat podpisu osobistego będzie można zawiesić, a następnie wznowić. Ze względu na charakter dowodu osobistego jako dokumentu tożsamości, termin

ważności certyfikatu podpisu osobistego musi być taki sam, jak termin ważności całego dokumentu.

Certyfikat podpisu osobistego pełnić będzie dwie podstawowe funkcje : uwierzytelnienie obywatela w systemach teleinformatycznych (tzn. zapewnienie systemów – np. rejestrów, że uzyskały kontakt z konkretną osobą) oraz zapewnienie, że dokumenty przesyłane drogą elektroniczną zostały sporządzone (podpisane) przez konkretną osobę. W przeciwieństwie do informacji uwierzytelniającej dowód, do złożenia podpisu osobistego wymagana będzie aktywność jego właściciela : podpisu osobistego nie można będzie złożyć bez podania informacji znanych tylko jego posiadaczowi (numer PIN). Wykorzystanie dowodu osobistego do składania podpisu osobistego wymaga określenia ogólnych ram prawnych. Jako generalną zasadę należy przyjąć, że jakkolwiek nie jest nakładany zakaz wykorzystania podpisu osobistego poza obszarem publicznym, to Państwo nie bierze na siebie żadnej odpowiedzialności za użytkowanie podpisu osobistego w tym obszarze. Podejście to wynika z zastosowania odmiennej oceny ryzyka w stosunkach cywilno-prawnych niż w stosunkach pomiędzy osobą fizyczną a podmiotami publicznymi (art. 21 projektu).

Zakres danych zawartych w certyfikacie podpisu osobistego (art. 19 projektu) został określony zgodnie z wymaganiami interoperacyjności dla szerokiego zastosowania dokumentów tożsamości, które wskazują na konieczność definiowania profili certyfikatów z minimalną liczbą składników.

Certyfikat ograniczonej identyfikacji (art. 20 projektu) nie posiada obecnie przewidzianych prawem zastosowań i stanowi narzędzie, którego wykorzystanie będzie możliwe w przyszłości. Jego funkcjonowanie będzie analogiczne do funkcjonowania podpisu osobistego z tą różnicą, że nie będzie identyfikował żadnej konkretnej osoby, a jedynie potwierdzał, że podpis został świadomie złożony przez posiadacza dowodu osobistego (dlatego do jego złożenia konieczne będzie podanie informacji znanych tylko jego posiadaczowi). Przewidywany zakres przyszłych zastosowań może objąć np. instytucję świadka koronnego lub ograniczenie liczby niepożądanych listów elektronicznych (tzw. spam). Jego aktywacja będzie dobrowolna i będzie następowała na wniosek posiadacza dowodu osobistego. Certyfikat ograniczonej identyfikacji będzie można zawiesić, a następnie wznowić.

Profile certyfikatów w zastosowaniach elektronicznych dokumentów są istotnym elementem interoperacyjności, zarówno w zakresie kompatybilności

między różnymi rozwiązaniami technicznymi, jak i umożliwienia posługiwania się tym dokumentem w transgranicznych relacjach obywatel - administracja. Wieloletnie doświadczenie w posługiwaniu się w systemach teleinformatycznych modelem infrastruktury klucza publicznego, opartym na certyfikacie klucza publicznego, wykazało, że nadmierna elastyczność formatów certyfikatów cyfrowych prowadzi do znacznego ich rozszerzania o składniki przydatne dla danej dziedziny zastosowania, ale utrudniające posługiwanie się tymi certyfikatami w innych zastosowaniach. Mając powyższe na uwadze, dominującym aktualnie trendem w zakresie definiowania profili certyfikatów cyfrowych przeznaczonych do maksymalnie szerokiego stosowania, jest powściągliwość w umieszczaniu wewnątrz certyfikatu nadmiaru dodatkowych elementów.

W związku z przyjęciem, że dane służące do identyfikacji dokumentu oraz dane służące do składania i weryfikowania podpisu osobistego będą użytkowane przez cały okres ważności dowodu osobistego (czyli z zasady przez 10 lat) należy przyjąć w art. 22 projektu rozwiązanie szczególne, które umożliwi niezwłoczną reakcję na sytuację zagrożenia dla bezpieczeństwa danych przechowywanych w postaci elektronicznej w systemie teleinformatycznym obsługującym proces weryfikacji. Źródeł takiego zagrożenia nie da się przewidzieć i precyzyjnie opisać dla tak długiego przedziału czasu – może nastąpić np. kompromitacja algorytmów lub grup kluczy szyfrujących. Przykładową reakcją na takie zdarzenie może być – zależnie od okoliczności i skali problemu – skrócenie terminu ważności dowodów osobistych dla określonych grup dokumentów lub wprowadzenie zasady, że dokumenty te zachowują ważność mimo, że nie są w stanie złożyć ważnej informacji uwierzytelniającej.

Projekt ustawy nie zmienia zasady nieodpłatnego wydawania dowodów osobistych (art. 23 projektu) obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r., wprowadzonej w wyniku nowelizacji ustawy o dowodach osobistych i ewidencji ludności. Jedynie zamieszczenie w dowodzie osobistym danych służących do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu oraz korzystanie z nich, odbywa się na koszt i ryzyko posiadacza dowodu osobistego oraz podmiotu kwalifikowanego, a w przypadku uszkodzenia dowodu osobistego skutkującego niemożnością korzystania z bezpiecznego podpisu elektronicznego

koszt ewentualnego zakupu nowego certyfikatu kwalifikowanego obciąża posiadacza dowodu osobistego (art. 21).

Wniosek o wydanie dowodu osobistego, w formie pisemnej, ustnej lub w formie dokumentu elektronicznego, będzie można złożyć w organie dowolnej gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24 projektu). Zróżnicowanie postaci składania wniosku ma na celu ułatwienie obywatelowi występowania o wydanie dowodu osobistego.

Szczegółowe określenie, w art. 25 projektu, katalogu osób mogących składać wniosek o wydanie dowodu osobistego ma na celu wyraźne wskazanie, że wnioskodawcą może być osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych.

Wprowadzenie wyjątku od tej zasady w ust. 3 tego przepisu ma na celu umożliwienie realizacji wymogu posiadania dowodu osobistego już od dnia, w którym wnioskodawca ukończy 18 rok życia. Wiąże się to przede wszystkim ze szczególną rolą dowodu osobistego w polskim porządku prawnym.

Zmiana zakresu danych (rezygnacja z rysopisu i koloru oczu), określona w art. 28 projektu, zawartych we wniosku o wydanie dowodu osobistego oraz nowe postaci składania tego wniosku mają na celu uproszczenie procedury wydawania dowodu osobistego i uczynienie jej bardziej przyjazną dla obywatela.

Odbiór dowodu osobistego będzie następował w siedzibie organu gminy, w której został złożony wniosek o jego wydanie (art. 30 projektu). Dowód będzie odbierany osobiście, a w przypadku osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych – w obecności tej osoby przez osobę ją reprezentującą. Jedynie w przypadku dzieci do ukończenia 5 roku życia ich obecność nie będzie konieczna przy odbiorze dowodu. Odbiór dowodu osobistego będzie potwierdzany na formularzu dowodu osobistego.

Odmowa jego wydania nastąpi, gdy fotografia załączona do wniosku o wydanie dowodu osobistego nie spełni wymogów określonych w art. 29 projektu lub naruszy inne przepisy ustawy. Odmowa nastąpi w formie decyzji administracyjnej, która z mocy prawa będzie posiadała rygor natychmiastowej wykonalności (art. 32 projektu). Wymóg wydania decyzji administracyjnej pozwoli na kontrolę stosowania tej instytucji, zaś rygor natychmiastowej wykonalności wynika stąd, że dowód

osobisty obciążony wadą nieprawidłowej fotografii nie powinien zostać odebrany przez wnioskodawcę.

Przepisy dotyczące aktywacji, zawieszania i wznawiania certyfikatów podpisu osobistego oraz ograniczonej identyfikacji uregulowano w Rozdziale 5 projektu ustawy w art. 33 – 47.

Aktywacja certyfikatów podpisu osobistego oraz ograniczonej identyfikacji będzie następowała na wniosek posiadacza dowodu osobistego (art. 33 projektu). Wprowadzenie zasady, że aktywacja certyfikatu dowodu osobistego musi nastąpić podczas odbioru dowodu osobistego przez obywatela, pozwala traktować certyfikat dowodu osobistego jako mechanizm zabezpieczający, służący do poświadczenia autentyczności dokumentu i danych w nim zawartych oraz gwarantuje, że dowód nie jest używany przed odebraniem go przez posiadacza.

Zawieszenie ww. certyfikatów będzie następowało na wniosek posiadacza dowodu osobistego lub na skutek prawomocnego orzeczenia sądu o utracie pełnej zdolności do czynności prawnych przez posiadacza dowodu osobistego (art. 37 projektu). W przypadku osób, które prawomocnie utraciły pełną zdolność do czynności prawnych, zawieszenie certyfikatów nastąpi w drodze decyzji administracyjnej, która z mocy prawa będzie posiadała rygor natychmiastowej wykonalności.

Zastosowanie instytucji zawieszania certyfikatu podpisu osobistego ma zapewnić obywatelom pełną kontrolę nad swoimi certyfikatami i umożliwić natychmiastową reakcję np. w przypadku podejrzenia zagubienia dowodu osobistego, wymuszenia jego przekazania lub w przypadku przewidywanej niedyspozycji.

Wznowienie certyfikatu podpisu osobistego lub certyfikatu ograniczonej identyfikacji nastąpi na skutek upływu terminu wskazanego we wniosku o jego zawieszenie lub na wniosek (art. 41 projektu).

Art. 48 projektu wprowadza zamknięty katalog przesłanek będących podstawą do wydania nowego dowodu osobistego.

W art. 49 projektu nałożono na posiadacza dowodu osobistego, który utracił dowód osobisty, obowiązek zgłoszenia tego faktu organowi dowolnej gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a przypadku, gdy zdarzenie to miało miejsce poza granicami kraju – do dowolnej placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgłoszenia można będzie dokonać pocztą, telefaxem lub drogą elektroniczną. Posiadacz dowodu, który zgłosi jego utratę otrzyma zaświadczenie ważne nie dłużej niż 2 miesiące.

Art. 50 projektu nakłada obowiązek zwrotu cudzego dowodu przez osobę, która go znalazła, do organu dowolnej gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a przypadku, gdy zdarzenie to miało miejsce poza granicami kraju – do dowolnej placówki konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej, oraz obowiązek zwrotu dowodu osobistego przez osobę, która utraciła polskie obywatelstwo. Obowiązek zgłoszenia utraty, uszkodzenia i przekazania znalezionej dowodu osobistego wynika z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Projekt ustawy w art. 52 określa przesłanki i wskazuje termin unieważnienia dowodu osobistego w trakcie jego ważności.

Na podstawie art. 54 projektu będzie można stwierdzić nieważność dowodu osobistego osoby, która we wniosku o jego wydanie podała nieprawdziwe dane. Stwierdzenie nieważności dowodu osobistego nastąpi w drodze decyzji administracyjnej, która z mocy prawa będzie posiadała rygor natychmiastowej wykonalności.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, stosownie do art. 55 projektu, będzie prowadził w formie elektronicznej wykaz unieważnionych i błędnie spersonalizowanych dowodów osobistych oraz utraconych blankietów dowodów osobistych.

Rozdział 7 projektu ustawy zawiera regulacje dotyczące rejestrów dowodów osobistych.

W związku z odmiejszczeniem procesu wydawania dowodów osobistych minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie organem prowadzącym Rejestr Dowodów Osobistych, z którego również będzie udostępniał informacje. Personalizacja dowodów osobistych będzie odbywać się centralnie w oparciu o Rejestr Dowodów Osobistych, w jednostce organizacyjnej ministerstwa dysponującej odpowiednimi środkami techniczno-organizacyjnymi (art. 57 projektu).

Zmiana zakresu danych (art. 58 projektu) gromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych w stosunku do funkcjonującej obecnie Ogólnokrajowej

Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Dowodów Osobistych wynika ze zmiany zasad działania rejestru. Dane w OEWiUDO przyporządkowane są do osoby, natomiast w RDO podstawowym elementem zbioru będzie sprawa dowodowa, tj. wniosek i wydany na jego podstawie dowód osobisty.

Zmianie ulegnie również sposób zasilania rejestru centralnego. Dotychczas dane wprowadzane były do baz gminnych, a następnie przekazywane do OEWiUDO, natomiast Rejestr Dowodów Osobistych będzie zasilany bezpośrednio przez gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu zapewnienie referencyjności rejestru centralnego oraz zagwarantowanie integralności danych. Ponadto, praca wszystkich organów na jednej bazie danych pozwoli na odmiejszczenie czynności związanych z wydaniem dowodu osobistego.

Zmiana nazwy rejestru centralnego podyktowana jest gruntowną zmianą zasad funkcjonowania i zasilania tego rejestru.

Organy gmin, do realizacji własnych celów, będą mogły prowadzić gminne rejestry dowodów osobistych (art. 60 projektu). Rejestry te będą rejestrami wtórnymi w stosunku do RDO, co oznacza, że dane z Rejestru Dowodów Osobistych będą przekazywane do rejestrów prowadzonych przez gminy, natomiast dane z tych rejestrów nie będą przekazywane do rejestru centralnego.

Przewidziane w Rozdziale 8 projektu ustawy zasady postępowania z dokumentacją dowodową mają na celu zapewnienie dostępu do dokumentów w okresie ważności dowodu osobistego oraz po utracie jego ważności bądź unieważnieniu.

Przyjęty w art. 65 projektu okres przechowywania dokumentacji związanej z wydawaniem dowodów osobistych (10 lat) wynika ze szczególnej roli dowodu osobistego w polskim systemie prawnym.

W Rozdziale 9 dotyczącym udostępniania danych w odniesieniu do dzisiejszych rozwiązań prawnych rozszerzono zakres usług świadczonych drogą elektroniczną poprzez zapewnienie osobom nieodpłatnego dostępu on-line do własnych danych zawartych w Rejestrze Dowodów Osobistych oraz umożliwienie składania wniosków o udostępnienie danych i dostarczania danych uprawnionym osobom i podmiotom w formie dokumentu elektronicznego.

W art. 69 projektu przewidziano udostępnianie danych z rejestrów poprzez teletransmisję w trybie pełnej i ograniczonej teletransmisji – oba o charakterze ciągłym: podmiot, na jednorazowy wniosek, uzyskuje stały dostęp do rejestrów oraz w trybie jednostkowym. Udostępnianie danych podmiotom wymienionym w art. 70 ust. 3 projektu nastąpi nieodpłatnie, pozostałym podmiotom odpłatnie. Opłaty będą stanowiły dochód budżetu państwa.

Znacznie zawężono, w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, katalog podmiotów, które będą miały bezpośredni dostęp do danych zgromadzonych w Rejestrze Dowodów Osobistych, wyłącznie do organów czy służb, którym dane zamieszczone w tym rejestrze będą niezbędne do prowadzenia postępowań dotyczących dowodu osobistego (przede wszystkim związanych z prowadzonym śledztwem, czy dochodzeniem). Przyjęte rozwiązanie jest konsekwencją zapisów projektu ustawy o ewidencji ludności, który umożliwi innym podmiotom uzyskanie danych dotyczących osoby, w tym danych dotyczących ostatniego wydanego dowodu osobistego z rejestru PESEL. W celu usprawnienia prowadzonych postępowań dotyczących dowodów osobistych przewidziano także dostęp określonych organów do dokumentacji związanej z wydawaniem dowodów osobistych zgromadzonej w organach gmin, placówkach konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej i urzędach stanu cywilnego w postaci papierowej i elektronicznej. Odmowa udostępnienia danych nastąpi w drodze decyzji administracyjnej.

Ponadto przyznano ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych uprawnienie do prowadzenia kontroli podmiotów korzystających z udostępniania danych w trybie ograniczonej teletransmisji (art. 73 projektu).

Art. 79 projektu umożliwi dostęp do wykazu unieważnionych dowodów osobistych. Wprowadzenie wykazu obejmującego serie i numery wszystkich unieważnionych dowodów osobistych, publikowanego na stronie internetowej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ma na celu poprawienie bezpieczeństwa obrotu prawnego, w tym utrudnienie dokonywania kradzieży tożsamości. Ponieważ przedmiotem publikacji będą wyłącznie dane obejmujące serie i numer unieważnionego dokumentu, nie wydaje się, aby przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby skutkować naruszeniem prywatności obywateli, którym unieważniono dowody osobiste. Jednocześnie, w celu zapobieżenia wykorzystywania takiej informacji przez osoby, które w sposób nieuprawniony weszły

w posiadanie dokumentu, przewiduje się uwierzytelnianie i rejestrację osób sprawdzających ważność poszczególnych dowodów osobistych.

Na podstawie art. 80 projektu organy gmin i konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej będą udostępniać dokumentację związaną z dowodami osobistymi. Dokumentacja będzie udostępniana wyłącznie organom i podmiotom wskazanym w art. 70 ust. 3 pkt 1-12, sądom i innym podmiotom realizującym zadania publiczne, jeżeli wykażą interes prawny. Odmowa udostępnienia nie będzie zaskarżalna, a udostępnianie będzie nieodpłatne.

Projekt ustawy w art. 84 wprowadza przepis penalizujący uchylanie się od obowiązku posiadania lub wymiany dowodu osobistego, zatrzymania bez podstawy prawnej cudzego dowodu osobistego i niezwracania dowodu osobistego w razie utraty obywatelstwa polskiego. Powyższe czyny będą zagrożone karą ograniczenia wolności do 1 miesiąca albo karą grzywny, zaś orzekanie będzie odbywać się na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Należy jednocześnie podkreślić, że inne przestępstwa związane z dowodami osobistymi zostały opisane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) w art. 274 i art. 275 zamieszczonych w Rozdziale XXXIV „Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów”. Przepisy te odnoszą się odpowiednio do zbycia własnego lub cudzego dokumentu tożsamości oraz posługiwania się dokumentem tożsamości innej osoby, kradzieży, przywłaszczenia dokumentu tożsamości i przesyłania lub przewożenia przez granicę cudzego dokumentu tożsamości.

W związku z nałożeniem na konsulów nowych obowiązków związanych z przyjmowaniem zgłoszeń o utraconych lub uszkodzonych dowodach osobistych, przyjmowaniem znalezionych dowodów osobistych oraz przekazywaniem tych informacji organom gmin, a także przechowywaniem i udostępnianiem dokumentacji związanej z dowodami osobistymi znowelizowano ustawę z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów (Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823, z późn. zm.).

Projekt przewiduje zachowanie ważności dowodów osobistych wydanych na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących (art. 87 projektu).

Adres miejsca zameldowania zamieszczony w dowodach osobistych wydanych na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących nie będzie

potwierdzał miejsca zameldowania. Zmiana adresu miejsca zameldowania nie będzie podstawą do wymiany dowodu osobistego (art. 88 projektu).

Sprawy wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy będą prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 89).

Dotychczasowa ogólnokrajowa ewidencja wydanych i unieważnionych dowodów osobistych zostanie zlikwidowana z dniem 1 stycznia 2011 r., a dane w nim zgromadzone zasilą Rejestr Dowodów Osobistych (art. 90)

Ponadto, dane archiwalne zgromadzone w zbiorze PESEL na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych dotyczące dowodów osobistych wydanych przed dniem 1 stycznia 2001 r. zostaną przeniesione do RDO.

Ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2011 r. Jednocześnie traci moc dotychczas obowiązująca ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.