

POLSKA CHCE NADROBIĆ ZALEGŁOŚCI WE WDROŻENIU E-DOWODÓW OSOBISTYCH

- Polska jest jednym z ostatnich państw członkowskich UE, które wciąż nie wprowadziły e-dowodów osobistych;
- Proces wymiany potrwa do 2029 roku;
- Dużym wyzwaniem dla administracji publicznej będzie zapewnienie bezpieczeństwa danych osobowych obywateli, których kradzież może mieć bardzo daleko idące negatywne skutki dla bezpieczeństwa całego kraju.

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji, 9 maja 2018 r., został opublikowany projekt ustawy o *zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw*, który przewiduje wprowadzenie dowodów osobistych z tzw. warstwą elektroniczną. Inicjatywa legislacyjna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowi kontynuację programu „pl.ID – POLSKA ID KARTA” i ma uchronić Polskę przed koniecznością zwrotu do budżetu UE ponad 150 mln zł.

Wielość podmiotów zaangażowanych w prace nad e-dowodem

Gospodarzem projektu ustawy o *zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw* jest sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen i Wizowym Systemem Informacyjnym Paweł Majewski, wcześniej od października 2016 r. do stycznia 2018 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Cyfryzacji. Jest wspierany merytorycznie przez zastępcę Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA Monikę Bożyk. W prace nad projektem jest zaangażowane również Ministerstwo Cyfryzacji, Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA, Ministerstwo Zdrowia, Centralny Ośrodek Informatyki podległy Ministrowi Cyfryzacji oraz Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. nadzorowana przez MSWiA.

Pismem z 8 maja 2018 r. sekretarz stanu w MSWiA Krzysztof Kozłowski, mimo że nie jest gospodarzem projektu, przekazał go do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych. Każdy z konsultowanych podmiotów ma 10 dni od dnia otrzymania pisma MSWiA na zgłoszenie swoich uwag, co z racji na skomplikowanie materii jest terminem bardzo krótkim. Nowy projekt ustawy oprócz wprowadzenia zmian w ustawie o *dowodach osobistych* modyfikuje przepisy ustawy z 17 lutego 2005 r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* oraz 45 innych ustaw w zakresie wskazania rodzaju podpisów i środków identyfikacji elektronicznej.

E-dowód ma przełożyć się na łatwiejszą komunikację obywateli z administracją publiczną

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy celem nowych przepisów jest zapewnienie każdemu polskiemu obywatelowi bezpiecznego narzędzia do komunikacji elektronicznej z organami administracji publicznej, jednostkami ochrony zdrowia i przedsiębiorstwami. Ma to być możliwe dzięki nieodpłatnemu wyposażeniu obywateli w dowód osobisty z tzw. warstwą elektroniczną. E-dowód ma w

jednoznaczny i niezaprzeczalny sposób potwierdzać ich tożsamość. Oprócz tego ma służyć do uwierzytelnienia w e-usługach administracji publicznej oraz do podpisywania dokumentów elektronicznych podpisem osobistym i umożliwiać potwierdzanie obecności w systemach teleinformatycznych. E-dowód ma też dysponować aplikacją ICAO, czyli być dokumentem podróжным z cechą biometryczną „zdjęcie twarzy”. Ma to umożliwiać przekraczanie granic państwowych przez automatyczne bramki lotniskowe na terenie Unii Europejskiej.

Co istotne, z chwilą wejścia projektu ustawy w życie, tj. 1 marca 2019 r., w polskim porządku prawnym zaczną obowiązywać definicje legalne m.in. certyfikatu identyfikacji i uwierzytelniania, certyfikatu podpisu osobistego, certyfikatu potwierdzenia obecności, podpisu osobistego, profilu osobistego oraz polityki świadczenia usług. W myśl projektu ustawy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie miał możliwość zawieszenia i cofnięcia zawieszenia oraz unieważnienia (np. z przyczyn bezpieczeństwa) certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego, co spowoduje zawieszenie lub utratę jego ważności. To bardzo istotne, ponieważ czynności wykonane z użyciem osobistego podpisu elektronicznego oraz certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia w okresie zawieszenia albo po ich unieważnieniu nie wywołają skutków prawnych. W przypadku zgłoszenia Policji utraty e-dowodu osobistego w wyniku przestępstwa, dowód osobisty będzie unieważniany z dniem zgłoszenia. Zgodnie z projektowaną ustawą szef MSWiA będzie też odpowiedzialny za wydawanie certyfikatów i zapewnienie możliwości ich weryfikacji oraz za określenie i opublikowanie polityki świadczenia usług dla dowodu osobistego z warstwą elektroniczną.

W założeniach rządu upowszechnienie profilu osobistego zapewniającego identyfikację i uwierzytelnianie w systemach teleinformatycznych oraz podpisu osobistego służącego do podpisywania elektronicznych oświadczeń woli ma doprowadzić do poprawy i wzrostu bezpieczeństwa obsługi obywateli. Popularyzacja e-usług ma się przełożyć się na mniejsze obciążenie urzędów, wzrost efektywności ich funkcjonowania oraz oszczędności dla Skarbu Państwa.

Długa i trudna historia wprowadzania e-dowodu

Już *Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010* przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 marca 2007 r. kierowanej przez Jarosława Kaczyńskiego przewidywał wdrożenie wielofunkcyjnego elektronicznego dokumentu tożsamości z uwierzytelnieniem (dowód biometryczny). Zgodnie z treścią *Planu* chodziło o projekt „pl.ID — POLSKA ID KARTA”, który miał zostać zrealizowany w latach 2008-2013 i sfinansowany w 85 proc. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Przewidywany koszt sięgał 470 mln zł.

W 2010 r. Komisja Europejska przyznała środki na realizację opisywanego projektu, co formalnie zobligowało Polskę do terminowego rozliczenia funduszy. Obowiązywała wówczas unijna perspektywa budżetowa na lata 2007-2013. Jednak w 2012 r. Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji zarekomendował przesunięcie terminu wdrożenia elektronicznej warstwy dowodu osobistego do czasu zakończenia prac nad modernizacją i uporządkowaniem rejestrów państwowych, wdrożenia elektronicznych usług publicznych oraz zakończenia prac na poziomie unijnym nad rozporządzeniem w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (eIDAS). Taki ruch zagroził jednak zakończeniu projektu w terminie i koniecznością zwrotu dotacji do unijnego budżetu.

Pod koniec 2015 r. polski rząd poinformował Komisję Europejską, że projekt „pl.ID — POLSKA ID KARTA” będzie kontynuowany w formule tzw. projektu nefunkcjonującego aż do czasu rozpoczęcia wdrażania dowodów elektronicznych. Ostateczny termin zakończenia projektów realizowanych w tej formule to 31 marca 2019 r. Do tego czasu Polska powinna rozpocząć wydawanie dowodów osobistych z warstwą elektroniczną. KE poinformowała Polskę, że w przypadku niezakończenia projektu w wyznaczonym czasie bądź odstąpienia od jego realizacji, Polska będzie musiała zwrócić do

unijnego budżetu 85% kwoty wydatków uznanych dotychczas za kwalifikowane, tj. szacunkowo 148,4 mln zł wraz z odsetkami. By dochować terminu i uniknąć konieczności zwrotu środków finansowych Rada Ministrów przyjęła w sierpniu 2017 r. dokument pt. „Koncepcja: e-Dowód – kontynuacja projektu pl.ID i realizacja projektów powiązanych”. Stanowi on podstawę dla projektowanej ustawy, która ma wejść w życie najpóźniej 1 marca 2019 r. – tak, aby Polska zdążyła wydać pierwsze e-dowody w wyznaczonym przez KE terminie.

Polska jest jednym z ostatnich państw członkowskich UE, które wciąż nie wprowadziły e-dowodów osobistych. W ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu ustawy resort spraw wewnętrznych i administracji podaje przykłady rozwiązań prawnych w tym obszarze funkcjonujących w Hiszpanii, Chorwacji, Luksemburgu, Estonii oraz Niemczech.

Duże i kosztowne wyzwanie organizacyjne

MSWiA zaznacza w uzasadnieniu do projektu ustawy, że wymiana obecnie obowiązujących dowodów osobistych na dowody z warstwą elektroniczną będzie dotyczyła dokumentów z określonym terminem ważności, czyli tych, które będą w obiegu do końca 2028 r. Chodzi o ponad 31 mln dokumentów. Proces wymiany potrwa zatem aż do 2029 r. Wnioski będzie można składać jedynie osobiście, również w formie elektronicznej, przy wykorzystaniu podpisu osobistego. Projekt ustawy przewiduje też możliwość zgłoszenia utraty lub uszkodzenia e-dowodu osobistego bezpośrednio w Rejestrze Dowodów Osobistych prowadzonym przez Ministra Cyfryzacji po uwierzytelnieniu się w przewidziany ustawą sposób.

Planowana reforma będzie się wiązała dla Skarbu Państwa z wyższymi wydatkami. W przypadku części budżetu, za którą odpowiada MSWiA, zgodnie z przewidywaniami zmiany pochłoną dodatkowo 426,6 mln zł w ciągu 10 lat od wejścia w życie nowych przepisów. Na to składają się m.in. zwiększone koszty wytworzenia blankietów dowodów osobistych, które obecnie wynoszą 16,69 zł za jeden blankiet, a koszt blankietu z warstwą elektroniczną dla interfejsu bezstykowego ma sięgnąć 20,80 zł. Istotne są też koszty personalizacji jednego dokumentu, które począwszy od 2019 r. mają wzrosnąć z 2,62 zł do 5,23 zł za jeden dokument. Warto przypomnieć, że chodzi o wymianę łącznie 31 mln dokumentów. Na koszty związane z wdrożeniem e-dowodu składają się także zwiększone koszty utrzymania systemów informatycznych, które szacunkowo sięgną 19,6 mln zł w ciągu 10 lat od wejścia w życie nowych regulacji.

Ewaluacja efektów projektu będzie prowadzona przez międzyresortowy Komitet Sterujący do spraw Projektu e-Dowód. Komitet został utworzony na podstawie zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z 26 lutego 2018 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Projektu e-Dowód. Jego przewodniczącym jest przedstawiciel Ministra Cyfryzacji w randze sekretarza stanu albo podsekretarza stanu, a zastępcą przedstawiciel MSWiA w takiej samej randze. W jego skład wchodzi też przedstawiciele Ministra Zdrowia oraz Szef ABW lub jego zastępca. Ewaluacja będzie dokonywana w oparciu o liczbę wydawanych dowodów osobistych z warstwą elektroniczną, z założeniem, że do końca 2021 r. urzędy gmin wydadzą co najmniej 5 mln e-dowodów osobistych.

E-dowody zmieniają rzeczywistość kontaktowania się obywateli z instytucjami państwowymi

Wdrożenie e-dowodów osobistych przez Polskę pozwoli nadrobić zaległości w stosunku do wielu innych państw członkowskich UE, które już stosują to rozwiązanie. W przyszłości ułatwi to załatwianie spraw urzędowych również w innych krajach, ponieważ lokalne systemy informatyczne będą mogły zostać połączone w jedną ogólnounijną sieć zdolną do odczytywania danych z e-dowodów pochodzących z każdego państwa UE.

E-dowody osobiste mogą przyczynić się do rewolucji w systemie sądownictwa i usprawnić procedury

sądowe. Obecnie często są one przewlekłe z uwagi na niewydolny system doręczeń papierowych pism procesowych, który skutecznie hamuje szybsze rozpoznawanie spraw. Ponadto łatwiej będzie można zabiegać o swoje prawa przed sądem, gdy pisma procesowe będą mogły być wnoszone przez internet przy wykorzystaniu ustandaryzowanych formularzy i podpisywane za pomocą podpisu osobistego dostępnego za pośrednictwem e-dowodu. Dowód osobisty z warstwą elektroniczną może też usprawnić system ochrony zdrowia i poprawić dostęp pacjentów do opieki medycznej.

Dużym wyzwaniem dla administracji publicznej będzie zapewnienie bezpieczeństwa danych osobowych obywateli, których kradzież może mieć bardzo daleko idące negatywne skutki dla bezpieczeństwa całego kraju. Coraz częściej będą się również pojawiać pytania dotyczące dopuszczalnych granic kontroli życia obywateli dysponujących e-dowodami przez organy państwa, w szczególności przez służby wywiadowcze.