



Financira
Evropska unija



Digitaliziranje izdanih osebnih dokumentov in dovoljenj za prebivanje državljanom tretjih držav

Informator Evropske
migracijske mreže

Marec 2024



Omejitev odgovornosti

Ta informator je pripravila Evropska migracijska mreža (EMN), ki jo sestavljajo **nacionalne kontaktne točke (NKT)** v državah članicah EMN (vse EU države razen Danske) in državah opazovalkah EMN (NO, GE, MD, UA, ME, AM, RS), Evropska komisija in ponudnik storitev EMN (ICF). Informator ne odraža nujno mnenj in stališč Evropske komisije, ICF ali NKT EMN, prav tako pa jih njegove ugotovitve ne zavezujejo. Evropska komisija, ICF in NKT EMN nikakor niso odgovorni za kakršno koli uporabo predloženih informacij.

Pojasnilo

Informator je bil pripravljen na podlagi nacionalnih prispevkov 25 NKT EMN (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK in GE, UA), zbranih na podlagi skupne predloge, ki so jo razvile NKT EMN, da se zagotovi čim večja primerljivost. Pomembno je opozoriti, da se informacije v tem informatorju nanašajo na stanje v zgoraj navedenih državah članicah EMN in državah opazovalkah EMN do avgusta 2023.

Objavljeno

Marec 2024.

Predlagano navajanje

European Migration Network (EMN), 'Digitalisation of identity documents and residence permits issued to third-country nationals – EMN inform, [datum], [URL], zadnji dostop [dan. mesec. leto].

Več o tem

Spletno mesto EMN: <http://ec.europa.eu/emn>

LinkedIn EMN: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Twitter EMN: <https://twitter.com/emnmigration>

YouTube EMN: <https://www.youtube.com/channel/UCp4RiZkN1NlggtpSIFvVzkg>

Fotografija: © shutterstock (ovitek)

Ikone je pripravilo podjetje Freepik na spletnih straneh www.flaticon.com in vecteezy.com

VSEBINA

1 KLJUČNI POUDARKI	4
2 UVOD	4
Namen in področje uporabe informatorja	4
3 STANJE	5
Sedanja uporaba izključno digitalnih dokumentov v državah članicah EMN in državah opazovalkah	5
Izkušnje z uporabo dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov v fizični obliki	6
Izkušnje z uporabo izključno digitalnih dokumentov	7
Tekoči načrti za digitalizacijo dokumentov in postopkov	8
4 MOŽNOSTI ZA UPORABO DOKUMENTOV IZKLJUČNO V DIGITALNI OBLIKI	8
Javno sprejemanje izključno digitalnih dokumentov	8
Operativni vidiki uporabe izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov ...	8
Pravni vidiki in zahteve temeljnih pravic	9
Izkušnje z uporabo izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov v fizični obliki	9
Nauki iz uporabe potrdila EU COVID	10



1 KLJUČNI POUDARKI

Ta informator proučuje trenutno stanje digitalizacije izdanih osebnih dokumentov in dovoljenj za prebivanje, izdanih državljanom tretjih držav v 25 državah¹ članicah in opazovalkah EMN.

- Na splošno **večina držav članic EMN in držav opazovalk ne izdaja izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov državljanom tretjih držav.**
- **Italija, Latvija, Litva in Poljska so edine države članice EMN, ki državljanom tretjih držav trenutno izdajajo izključno digitalna dovoljenja za prebivanje in/ali osebne dokumente.** Veliko število prihodov in prošenj za prebivanje, ki je posledica ruske agresije proti Ukrajini, je spodbudilo oblasti v Italiji, Litvi in na Poljskem k sprejetju izključno digitalnih dokumentov in digitaliziranih postopkov. **Najbolj pozitivno jih ocenjujejo države, ki so uvedle izključno digitalne dokumente.**
- **Več držav članic in opazovalk EMN ugotavlja prednosti, povezane z izdajanjem izključno digitalnih dokumentov državljanom tretjih držav.** Digitalni dokumenti veljajo za varnejše, medtem ko državni organi z digitalizirano izdelavo in postopki lahko prihranijo na času in denarju.
- **Obstaja nekaj pomislekov glede izdajanja izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov državljanom tretjih držav,** pobude za digitalizacijo morajo zagotoviti, da manj digitalno spretni posamezniki ne bodo zapostavljeni, zato morajo zagotoviti nadomestne rešitve, zlasti v zvezi z zakonitim statusom osebe, zmožnostjo uporabe svojih pravic ali dostopa do storitev, več držav članic EMN je izrazilo zaskrbljenost zaradi možnosti goljufij in ponarejanja izključno digitalnih dokumentov ter njihove poneverbe s fizičnimi in elektronskimi sredstvi.
- **Potrebne so rešitve za zagotovitev interoperabilnosti in preverljivosti izključno digitalnih dokumentov prek meja in med mejnimi kontrolami. Zato se izključno digitalni dokumenti trenutno uporabljajo samostojno samo v nacionalnem kontekstu** in jih je pri mejnih kontrolah treba uporabljati s potnimi listinami v fizični obliki.
- **Če bi uporaba izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov postala razširjena, bi se verjetno pokazala potreba po ukrepih na ravni Evropske unije (EU) za zagotovitev nadaljnjega skupnega pristopa k izvajanju vizumske politike in upravljanja zunanjih meja EU.**



2 UVOD

Namen in področje uporabe informatorja

Ta informator ponuja pregled sedanjih praks na področju digitalizacije osebnih dokumentov in dovoljenj za prebivanje, izdanih državljanom tretjih držav v državah članicah in dveh državah opazovalkah EMN (Gruzija in Ukrajina). Analiza temelji na prispevkih 23 držav članic² ter Gruzije in Ukrajine.

Glavni poudarek v tem informatorju je na dovoljenjih za prebivanje. Analiza pa vključuje tudi izkušnje držav članic EMN in držav opazovalk pri izdajanju dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov⁴ državljanom tretjih držav ter drugih osebnih dokumentov, ki dovoljujejo prebivanje ali potovanje.

V tem primeru se digitalizacija razume kot izdajanje izključno digitalnih dokumentov in kot digitalizacija postopkov za prijavo in obdelavo izključno digitalnih dokumentov na nacionalni ravni in ravni EU.

Ta informator združuje stališča nacionalnih organov glede izzivov in prednosti uvedbe izključno digitalnih dokumentov.

Upošteva njihovo izvedljivost, varnost in omogočanje temeljnih pravic posameznikov do varstva njihovega zasebnega življenja in osebnih podatkov.

1 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK ter GE, UA.

2 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK ter GE, UA.

3 Dokument, ki ga izdajo organi države članice EU in državljanu tretje države dovoli bivanje na njenem ozemlju, vključno z dokumenti, ki utemeljujejo dovoljenje za bivanje na ozemlju v okviru ureditve začasne zaščite ali do prenehanja okoliščin, ki preprečujejo izvršitev odredbe o odstranitvi, z izjemo vizumov in dovoljenj za prebivanje, izdanih v obdobju, ki je potrebno za določitev pristojne države članice EU, kakor je določeno v Uredbi (EU) št. 604/2013 (Uredba Dublin III), ali med obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito ali prošnjo za dovoljenje za prebivanje.

4 Dokument, ki ga izda državni organ posamezniku in dokazuje njegovo istovetnost.

3 STANJE

Sedanja uporaba izključno digitalnih dokumentov v državah članicah EMN in državah opazovalkah

Večina držav članic EMN in držav opazovalk⁵ ne izdaja izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov državljanom tretjih držav.

V skladu z zakonodajo EU, zlasti z Uredbo (ES) št. 1030/2002,⁶ o spremembi Uredbe (EU) 2017/1954⁷ in Izvedbenim sklepom Komisije C(2020)2672,⁸ dovoljenja za prebivanje, izdana državljanom tretjih držav vsebujejo biometrične podatke in vsaj en standardiziran strojno berljiv elektronski identifikacijski čip. Sama dovoljenja pa se še vedno običajno izdajajo kot dokumenti v fizični obliki.

Tako je v štirih državah članicah EMN in državah opazovalkah,⁹ ki izdajajo digitalne osebne dokumente e-rezidentom oziroma e-rezidentske izkaznice. Ti ostajajo v fizični obliki in sledijo proizvodnim standardom, vendar ponujajo elektronske rešitve za funkcije, kot so avtentikacija, preverjanje ali elektronski podpis. Digitalne identifikacijske dokumente e-rezidenta v Estoniji lahko državljanji tretjih držav uporabljajo kot elektronski podpis za pogodbe javnega in zasebnega prava, vendar jim ne dajejo pravice do prebivanja v Estoniji. Slovenija je pred kratkim uvedla nove

osebne izkaznice, ki vsebujejo digitalno potrdilo (v obliki čipa), ki omogoča identifikacijo, avtentikacijo in e-podpisovanje. Podobno se za identifikacijo, avtentikacijo in e-podpisovanje v Gruziji uporabljajo kartice za e-bivanje, ki morajo upoštevati proizvodne standarde, določene z nacionalno zakonodajo. Irska trenutno izdaja elektronska dovoljenja v obliki PDF za različne sheme priseljevanja, ki se lahko uporabijo kot podpora vlogi za pridobitev dovoljenja za prebivanje, vendar niso namenjena kot nadomestilo fizične kartice irskega dovoljenja za prebivanje.

Štiri države članice EMN¹⁰ izdajajo izključno digitalne osebne dokumente ali dovoljenja za prebivanje. Med njimi so na primer digitalna dovoljenja za prebivanje v Italiji in Litvi ter osebni dokumenti na Poljskem, ki so bili vsi sprejeti in uporabljeni za upravičence do začasne zaščite, ki bežijo pred rusko agresivno vojno proti Ukrajini.

Okvir št. 1: Sprejetje izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje v Litvi

Litva je 18. januarja 2023 začela izdajati izključno digitalna dovoljenja za prebivanje upravičencem do začasne zaščite, ki so bežali pred rusko agresijo proti Ukrajini. Dovoljenje za prebivanje se izdaja v formatu PDF in prek litovskega informacijskega sistema za migracije (MIGRIS). Priložen Koda QR omogoča preverjanje verodostojnosti in veljavnosti dokumentov.

Dovoljenje se izdaja v litovskem in angleškem jeziku in ga je mogoče natisniti na mobilnem telefonu ali shraniti v njem. Vsebuje naslednje podatke: ime(-na) in priimek(-e); kraj rojstva; fotografijo obraza; osebno identifikacijsko številko posameznika v Litvi; državljanstvo; spol; datum in kraj izdaje dovoljenja; podatke o poteku veljavnosti dovoljenja; številko dovoljenja; vrsto dovoljenja (začasno); razloge za izdajo dovoljenja.

Okvir št. 2: Predstavitev Diia.pl za upravičence do začasne zaščite na Poljskem

Kakor je predvideno v členu 10(1) zakona z dne 12. marca 2022 o pomoči državljanom Ukrajine v zvezi z oboroženim spopadom na ozemlju te države, je poljsko ministrstvo za digitalne zadeve razvilo digitalni osebni identifikacijski dokument. Orodje diia.pl je dosegljivo na aplikaciji mObywatel, ki jo poljski državljani lahko uporabljajo za dostopanje do različnih upravnih storitev.

Diia.pl se lahko uporablja za potrditev istovetnosti in ima vlogo dovoljenja za začasno prebivanje na Poljskem. Imetniki ga lahko uporabljajo tudi za dokazovanje istovetnosti pri dostopanju do storitev in komuniciranju z osebami javnega prava. Orodje je bilo v uporabi tudi kot del pomoči, ki je bila zagotovljena v odgovor na Rusko agresijo proti Ukrajini. Imetniki lahko uporabljajo diia.pl pri gibanju znotraj schengenskega območja do 90 dni znotraj katerega koli 180-dnevnega obdobja. Skupaj z veljavno potno listino se diia.pl lahko uporablja pri prečkanju zunanjih meja EU.

Elektronski dokument vsebuje fotografijo obraza, ime in priimek ter osebno identifikacijsko številko na Poljskem, državljanstvo in datum rojstva. Diia.pl in uradna navodila za uporabo tega orodja so v celoti na voljo v poljščini in ukrajinščini.

5 19 držav članic EMN: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, NL, PT, SE, SI, SK.

6 Uredba Sveta (ES) št. 1030/2002 z dne 13. junija 2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, <https://eur-lex.europa.eu/le-gal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32002R1030>, zadnji dostop 16. januarja 2024.

7 Uredba (EU) Evropskega parlamenta in Sveta št. 2017/1954 z dne 25. oktobra 2017 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1030/2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje državljanov tretjih držav, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.286.01.0009.01.ENG, zadnji dostop 16. januarja 2024.

8 Izvedbeni sklep Komisije C(2020)2672 z dne 30. aprila 2020 o uvedbi digitalnega žiga na enotni obliki za vizume, https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/commission-implementing-decision-c-2020-2672_en, zadnji dostop 16. januarja 2024.

9 EE, NL, SI in GE.

10 IT, LT, LV, PL.

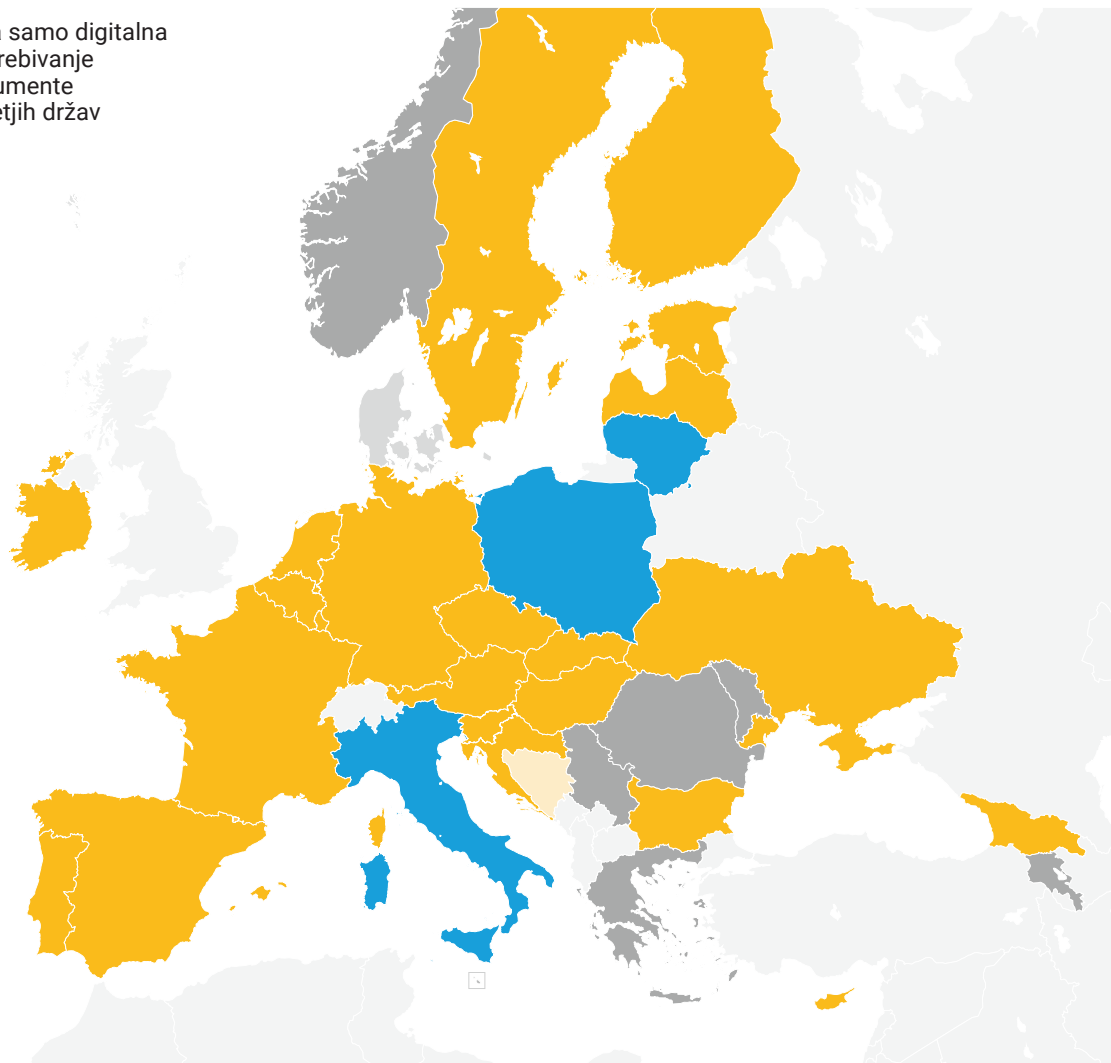
Latvija izdaja osebne izkaznice državljanom tretjih držav tako v fizični kot digitalni obliki. Pri vpisu v državni register fizičnih oseb državljan tretje države lahko izbira med osebno izkaznico v fizični in elektronski obliki. Obe obliki omogočata preverjanje istovetnosti in omogočata imetniku dostop do javnih storitev (zlasti e-storitve) in uporabo kartice za elektronsko preverjanje

istovetnosti in elektronsko podpisovanje. Osebna izkaznica tujca ni potna listina in ne potrjuje njihove pravice do prebivanja v Latviji. Od avgusta 2021 dalje, Italija ponuja državljanom tretjih držav, ki so družinski člani državljanov EU, izključno digitalna dovoljenja za prebivanje.

Slika 1: Uporaba izključno digitalnih dokumentov v državah članicah EMN in državah opazovalkah

Trenutno izdaja samo digitalna dovoljenja za prebivanje ali osebne dokumente državljanom tretjih držav

- Da
- Ne
- Ni odziva



Vir: Podatke so posredovale Nacionalne kontaktne točke EMN (EMN NCPs), avgust 2023

Izkušnje z uporabo dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov v fizični obliki

Izkušnje držav članic EMN in držav opazovalk z uporabo dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov v fizični obliki.

Zdi se, da dovoljenja za prebivanje in osebni dokumenti v fizični obliki za večino držav članic EMN in držav opazovalk, ki so se odzvale, ne predstavljajo večjih

težav.¹¹ Na splošno veljajo za varne in primerne, za kar so namenjena in pomenijo standard, po katerem države članice ravnajo v skladu z zakonodajo EU, ki velja za dovoljenja za prebivanje in biometrične podatke.

Francija je zavezana k uporabi dokumentov v fizični obliki s kombinacijo fizičnih in elektronskih varnostnih elementov v primerjavi z e-dokumenti, ki imajo le slednje in zanje velja, da jih je lažje ponarediti. Več držav članic EMN¹² poroča o nizki stopnji goljufij ali ponarejanja dovoljenj za prebivanje ali osebnih

¹¹ FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, SE, SI, SK in GE.

¹² HR, HU, LU, NL.

dokumentov v fizični obliki. Štiri države so navedle, da večje število prihodov in prošenj za oblasti ne pomeni večjih težav pri obravnavi zahtevkov za izdajo dokumentov v fizični obliki.¹³

Nasprotno pa številne države članice EMN in države opazovalke poročajo o težavah z dovoljenji za prebivanje in osebnimi dokumenti v fizični obliki.¹⁴ Med poglavitnimi težavami so zmogljivost in viri, ki so potrebni za pripravo in izdajo dokumentov v fizični obliki.¹⁵ Ti na splošno zahtevajo fizična srečanja z zaposlenimi v organih, ki so pristojni za priseljevanje – eno srečanje za zbiranje biometričnih podatkov in vnos/preverjanje osebnih podatkov ter drugi za dostavo dokumenta posamezniku. Skrbi glede logistike in varnosti nastanejo, kadar se države članice EMN odločijo za pošiljanje teh dokumentov na prosilčev naslov (npr. odtujeni ali izgubljeni dokumenti). Več držav članic poroča o zaostankih, dolgih čakalnih dobah in počasnih, obremenjujočih postopkih.¹⁶ Omejitve zmogljivosti so najbolj pereče ob večjem številu prihodov in prijav.¹⁷ Ruska agresija na Ukrajino je povzročila te težave v več državah članicah EMN, pogosto zato, ker osebe, ki so pripotovale, niso imele nobenih potovalnih dokumentov.¹⁸ V pričakovanju velikega povpraševanja v kratkem času je Estonija digitalizirala svoj postopek oddaje prošnje za začasno zaščito, pri čemer je do decembra 2022 za začasno zaščito zaprosilo približno 41.000 posameznikov. Takrat je to vključevalo 17.000 upravičenih prosilcev za podaljšanje v času enega meseca. Takšne situacije je težko predvideti in, tudi če so pričakovane, države članice EMN najbrž ne bodo mogle vedno pravočasno zaposliti (začasnega) osebja in/ali skleniti pogodbo o dobavi s pogodbeniki, da bi zadovoljile povpraševanje.¹⁹

Belgija redno posodablja in izboljšuje varnostne funkcije fizičnih dokumentov, da bi ohranila najvišjo stopnjo varnosti. Kljub temu še vedno prihaja do goljufivega pridobivanja in uporabe verodostojnih dokumentov v fizični obliki, pri čemer je kraja identitete prevladujoča težava med postopkom prijave in izdaje dokumentov. Pri proučevanju možnosti za nadaljnjo digitalizacijo so belgijski organi ugotovili, da so obvezna osebna srečanja in pregledi s proslcem ključni za ohranjanje celovitosti sistema in zaščito pred morebitno zlorabo.

Več držav članic in opazovalk EMN meni, da so dokumenti v fizični obliki manj varni kot elektronski.²⁰ Posodobitev varnostnih funkcij dokumentov v fizični obliki se včasih obravnava kot dolg in drag postopek.²¹

Dokumente v fizični obliki je morda težje nadzorovati kot dokumente, ki so elektronsko preverjeni, kar od policistov zahteva ustrezno usposobljenost za različne in spreminjajoče se standarde zunaj EU.²² Pojavljajo se tudi varnostni pomisleki glede poneverbe ukradenih, izgubljenih ali ne več veljavnih dokumentov in osebnih podatkov, ki jih vsebujejo.²³

Izkušnje z uporabo izključno digitalnih dokumentov

Zelo malo držav članic in opazovalk EMN izdaja izključno digitalna dovoljenja za prebivanje in osebne dokumente, dokazi o njihovi uporabi pa so omejeni.

Organi, ki uporabljajo izključno digitalne dokumente, na splošno ugotavljajo, da ponujajo ključne vire in varnostne prednosti. V **Litvi** in na **Poljskem** naj bi bila izdelava izključno digitalnih dokumentov lažja in hitrejša. Za njihovo izdelavo je potrebno manj sredstev, med drugim tudi ni treba oblikovati novih dokumentov v fizični obliki in vzpostaviti proizvodne linije, za kar bi bilo v določenih okoliščinah potrebno več mesecev ali celo let.²⁴ Pristojnim organom se ni treba (ponovno) pogajati z dobavitelji ali povečevati proizvodnjo v nujnih primerih. Pri elektronskih dokumentih ni potrebe po skladiščenju in pošiljanju, kar pomeni prihranek denarja pri stroških, ker je ugodneje, če dokumente hrani in do njih dostopa imetnik.²⁵

Prihranki zmogljivosti v primeru izdaje dokumentov v izključno digitalni obliki in z njo povezanih postopkih so se izkazali za bistveno pomembne pri obravnavanju številnih prihodov in prošenj v Litvi in na Poljskem, kar je bila posledica Ruske agresije proti Ukrajini. Litva je opozorila, da se je z digitalizacijo izognila izdelavi več kot 42.000 dokumentov v fizični obliki, pri čemer niso bili všteti postopki podaljšanja, ki jih je država tudi v celoti digitalizirala.

Za italijanske oblasti sta večja varnost in preverljivost glavni prednosti izključno digitalnih dokumentov. Menijo, da je izključno digitalne dokumente težje ponarediti in so manj dovzetni za goljufije kot dokumenti v fizični obliki. V elektronskem preverjanju vidijo poenostavitev mejnih kontrol. Po ruski agresiji proti Ukrajini so izkušnje z izdajanjem izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje pripeljale do tega, da so državni organi v Italiji dali prednost elektronskim dovoljenjem in samo izjemoma izdajali papirna dovoljenja upravičencem dočasne zaščite.

13 HR, LT, LU, SE.

14 BE, CY, CZ, EE, ES, IE, IT, NL, PL, PT and UA.

15 CY, CZ, EE, IE, NL, PL, PT.

16 CZ, IE, NL, PT, SK.

17 CY, CZ, EE, IE, NL, PL, PT, SK.

18 CY, CZ, EE, PL, SK.

19 CZ, PL.

20 IT, PL in UA.

21 PL.

22 IT, PL.

23 IE, PL.

24 PL.

25 LT in GE.

Tekoči načrti za digitalizacijo dokumentov in postopkov

Večina držav članic in opazovalk EMN trenutno ne načrtuje izdajanja izključno digitalnih dokumentov državljanom tretjih držav.²⁶

Nizozemska je predstavila možno prihodnjo vizijo digitalnega podaljšanja dovoljenj za prebivanje za visokokvalificirane delavce ali študente iz tretjih držav.

Irska je digitalizirala nekatere emigracijske postopke za državljane tretjih držav (oziroma to namerava storiti), predvsem z uvedbo e-dovoljenj za delo.

Ukrajina eksperimentira z uporabo elektronskih kopij dovoljenj za začasno in stalno prebivanje (e-dovoljenja). Pristojni organi so ugotovili več pozitivnih vidikov poskusa:

- e-dovoljenja so varnejša od dovoljenj v fizični obliki,
- njihova uporaba je hitra, varna in priročna,
- preverjanje njihove verodostojnosti je preprosto z branjem kode QR,
- posameznikom omogočajo dostop do drugih (digitalnih) storitev, kakor so bančne, poštna ali upravne storitve.

Dve državi članici načrtujeta uvedbo izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje ali osebnih dokumentov. Enako načrtuje Finska z novo začetim pilotnim projektom preizkušanja digitalnih potovalnih dokumentov (DTC), ki ga financira Evropska komisija. DTC predstavlja standardiziran pristop k uporabi elektronskih strojno berljivih dokumentov (eMRTD), ki so običajno v obliki berljivega čipa, nameščenega na potni listini, kot je potni list. Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) predlaga tri različne vrste, pri čemer DTC tipa 1 in DTC tipa 2 zahtevata fizični eMRTD, medtem ko bi DTC tipa 3 bil popolnoma digitalen, vendar je predviden samo za izjemne okoliščine.²⁷ V okviru pilotnega projekta EU Finska preizkuša obvladovanje napak in digitalizirano dovoljenje za prebivanje v EU, ki temelji na črtni kodi 2D ali »datamatrix«, z vključenimi biometričnimi podatki za digitalno izdajo in stopnjo varnosti, ki je enaka kot pri tipu DTC 1. Nemčija proučuje tudi preoblikovanje dokumentov, izdanih državljanom tretjih držav. Načrti so usmerjeni v izdajo 2D črtne kode na vseh dokumentih, kar bi omogočilo njihovo popolno digitalizacijo.



4 MOŽNOSTI ZA UPORABO DOKUMENTOV IZKLJUČNO V DIGITALNI OBLIKI

Večina držav članic EMN in držav opazovalk ne pričakuje nobenih težav ali varnostnih pomislekov, povezanih z izdajanjem izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov državljanom tretjih držav.²⁸ Vendar lahko to izhaja iz dejstva, da nacionalni organi v teh državah teh možnosti niso ovrednotili in nimajo uradnih ocen o izvedljivosti in učinkih njihovega morebitnega sprejetja. Poleg tega, ker so bile države članice in opazovalke EMN anketirane o njihovih izkušnjah ali načrtovanju, je večina odgovorila na vprašanja o morebitnih izzivih kot »ni primerno«.

Javno sprejemanje izključno digitalnih dokumentov

Ključno je, da digitalizacija od posameznikov zahteva dostop do elektronske naprave in znanje, potrebno za varno uporabo in shranjevanje digitalnih dokumentov. Nacionalni organi so bili zaskrbljeni, da bi državljani tretjih držav z nezadostnimi digitalnimi veščinami ali finančnimi sredstvi lahko zaostali, zlasti če bodo izključno digitalni dokumenti postali standard.²⁹ To vključuje zagotavljanje, da imajo zainteresirane strani, ki potrebujejo te dokumente, tudi orodja in veščine za uporabo in preverjanje izključno

digitalnih različic (npr. potencialni delodajalec, ki mora preveriti pristnost dovoljenja za prebivanje; ponudnik storitev ali uslužbenec organa pregona, mora preveriti eID).³⁰ Poljsko Ministrstvo za digitalne zadeve je razvilo funkcijo mWeryfikator k aplikaciji mObywatel, da bi deležnikom omogočilo preverjanje avtentičnosti dokumentov Diia.pl.

Ker imata Litva in Poljska že popolnoma digitalne rešitve, sta poročali, da se soočata z nekaterimi izzivi glede družbenega sprejemanja ali obotavljanja javnosti, zainteresiranih strani in nacionalnih organov kazenskega pregona. Finska, kjer ni bilo ugovorov zoper načrte za izključno digitalne dokumente, o tem ni poročala.

Operativni vidiki uporabe izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov

Dokumenti z digitalno komponento se za svojo registracijo in avtentikacijo zanašajo na sisteme informacijske tehnologije (IT). Pristojni organi se nato zanašajo na te zbirke podatkov pri preverjanju pristnosti in veljavnosti dovoljenja za prebivanje ali osebnega

26 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FR, HR, HU, IE, LU, LV, NL, PT, SE, SI, SK in GE, UA.

27 eu-Lisa, Research Monitoring Report: Enabling Seamless Travel to the European Union, 2022, str. 36-37, <https://www.eu-lisa.europa.eu/Publications/Reports/eu-LISA%20-%20Seamless%20Travel%20Report%202022.pdf>, zadnji dostop 16. januarja 2024.

28 AT, CY, CZ, ES, FI, HR, HU, IT, LV, NL, PT, SI, SK in GE, UA.

29 BE, CZ, LT, LU, PL.

30 BE, IE, PL.

dokumenta, predloženega, na primer, organom mejne kontrole. Na ravni EU te zbirke podatkov sestavljata vizumski informacijski sistem (VIS)³¹ in Eurodac³² in bodo vključevale tudi sistem vstopa/izstopa (EES),³³ ko bo začel delovati. Po navedbah dveh držav članic EU³⁴ bi uporabnost in zanesljivost teh informacijskih sistemov lahko bila težava, nenazadnje zato, ker dokumenti, kot so dovoljenja za prebivanje, posameznikom podeljujejo pravice in pravni status.

Da bi zagotovili kontinuiteto, je treba dati prednost nadomestnim rešitvam in integriranemu procesu, ki zajema vloge, podaljšanja in spremembe.³⁵ Bolgarija poroča, da v praksi zaradi pomanjkanja tehničnih in digitalnih sredstev na meji ne more preverjati samo digitalnih dokumentov in o nezmožnosti vnosa podatkov v teh oblikah v nacionalni informacijski sistem. Obstajajo pomisleki glede hitrega preverjanja informacij na meji, če bi bilo treba uporabo izključno digitalnih dokumentov razširiti za namene potovanja.

V tem primeru bodo morda potrebni skupni varnostni standardi za celotno EU ali schengensko območje.³⁶

Tri države članice EMN imajo resne pomisleke glede varnostnih vidikov izključno digitalnih dokumentov, za katere menijo, da so bolj dovzetni za ponarejanje kot dokumenti s fizičnimi in elektronskimi varnostnimi elementi.³⁷ Pristojni organi v Belgiji ugotavljajo, da za razliko od dokumentov v fizični obliki, digitalnih dokumentov ni mogoče fizično preklicati in lahko ostanejo dovzetni za zlorabo, tudi če so razveljavljeni. Izključno digitalni dokumenti so odvisni tudi od varnostnih funkcij in uporabe elektronskih naprav, v katerih so shranjeni. Eden od pomislekov francoskih oblasti je, da se poneverba ne zgodi le fizično (npr. s krajo pametnega telefona, v katerem so shranjeni takšni osebni dokumenti), ampak tudi z dostopom do podatkov mesto hrambe (npr. oblak ali podatkovna baza). Skeptični so tudi glede tega, ali je e-dokumente mogoče uporabiti kot zanesljivo dokazilo o identiteti. Kot odgovor na varnostne

pomisleke glede shranjevanja podatkov, ki se nanašajo na nacionalni e-digitalni ID E-rezident (fizična kartica, ki omogoča e-podpis) je Estonija izključila uporabo kakršne koli centralizirane baze podatkov v korist porazdeljene plasti izmenjave podatkov, ki temelji na decentraliziranih bazah podatkov in izvorno proizvedeni tehnologiji veriženja blokov KSI.³⁸

Pravni vidiki in zahteve temeljnih pravic

Štiri države članice EU predvidevajo, da bi bile potrebne zakonske spremembe na nacionalni ravni, če bi sprejele samo digitalna dovoljenja za prebivanje ali osebne dokumente za državljane tretjih držav.³⁹ Estonija in Nemčija poudarjata, da uvedba izključno digitalnih dokumentov posameznikov ne bi smela omejevati dostopanju do pravic, storitev in priznavanju njihovega pravnega položaja. Za uvedbo Diia.pl je Poljska morala obvestiti Evropsko komisijo v skladu z 39. členom Zakonika o schengenskih mejah.⁴⁰

Izkušnje štirih držav članic EU kažejo, da niso bile potrebne nikakršne dodatne spremembe za zagotovitev varstva temeljnih pravic posameznika.⁴¹

Izkušnje z uporabo izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov v fizični obliki

Devet držav članic⁴² EU pričakuje, da bosta izmenjava informacij in dostop do državnih podatkov ključna pri poskusih preverjanj izključno digitalnih dokumentov, zlasti pri izvajanju mejnega nadzora. Preverjanje verodostojnosti izključno digitalnih dokumentov bo tudi predstavljalo težave, če se bodo v vseh državah članicah EU uporabljali različni modeli. Če bi bila sprejeta vseevropska pobuda za priznavanje izključno digitalnih dovoljenj za prebivanje in osebnih dokumentov, bodo javni in zasebni deležniki še vedno potrebovali ločena orodja za preverjanje, ki bodo na voljo za dokumente, ki se bodo uporabljali v praksi.⁴³

31 Uredba (EU) Evropskega parlamenta in Sveta št. 767/2008 z dne 9. julija o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008R0767>, zadnji dostop 16. januarja 2024.

32 Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema »Eurodac« za primerjavo prstnih odtisov za učinkovito uporabo Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in na zahteve organov kazenskega pregona držav članic in EUROPOL-a za primerjavo s podatki Eurodac za namene izvrševanja in spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih sistemov IT na območju svobode, varnosti in pravice (prenovitev), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0603>, zadnji dostop 16. januarja 2024.

33 Uredba (EU) 2017/2226 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2017 o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter podatkov o zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic in določitev pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in uredb (ES) št. 767/2008 ter (EU) št. 1077/2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2226>, zadnji dostop 16. januar 2024.

34 EE, PL.

35 EE.

36 PL.

37 BE, CZ, FR.

38 Za več informacij i KSI blockchain glejte Estonia, KSI Blockchain, n.d., <https://e-estonia.com/solutions/cyber-security/ksi-blockchain/>, zadnji dostop 16. januar 2024. E-Estonia je podružnica podjetja Estonia (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, EAS), vladnega organa, ki spodbuja gospodarske interese Estonije.

39 CY, DE, EE, NL.

40 Uredba (EU) Evropskega parlamenta in Sveta št. 2016/399 z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>, zadnji dostop 16. januarja 2024.

41 FI, LV, PL, PT.

42 HU, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SI.

43 DE, NL, PL.

Za sprejetje vseevropskega instrumenta za priznavanje izključno digitalnih dokumentov bi bili potrebni najmanj dve državi članici EU, ki bi pregledali državno zakonodajo.⁴⁴ V nekaterih državah,⁴⁵ pomisleki glede varnosti, varovanja podatkov in medsebojnega delovanja med nacionalnimi in EU podatkovnimi bazami veljajo tudi za uporabo izključno digitalnih dokumentov v celotni EU.

Skupni pristop k digitalnim potovalnim dokumentom bi moral upoštevati potencial možnosti medsebojnega delovanja na svetovni ravni, na primer z upoštevanjem standardov, ki so jih vzpostavile mednarodne organizacije, kot je ICAO.⁴⁶ Evropska komisija proučuje predlog za sprejetje skupnega formata potovalnih dokumentov,⁴⁷ hkrati pa so v teku pogovori o digitalizaciji postopka za izdajo vizumov.⁴⁸

Nauki iz uporabe potrdila EU COVID

Države članice EU so pridobile izkušnje pri čezmejnem preverjanju izključno digitalnih dokumentov s potrdilom EU COVID. Ključne varnostne in overitvene lastnosti potrdila so temeljile na skupnem formatu EU in uporabi kod QR. Vendar se dovoljenja za prebivanje in osebni dokumenti bistveno razlikujejo od potnega lista za cepljenje, saj predstavljajo osnovo za posameznikovo zmožnost, da dokaže svoj zakoniti status v določeni državi, izkoristi svoje pravice in dostopa do ključnih storitev. Potrdilo EU COVID tudi ni omogočalo ljudem potovanja čez mejo; namesto tega je bilo začasen ukrep poleg standardnih fizičnih potnih listin in ni veljalo za osebni dokument.

Države članice EU so naleteli na težave v zvezi z interoperabilnostjo s potrdilom COVID, glede na to, da je veljalo za vso EU, pojavili pa so se tudi pomisleki glede uporabe osebnih podatkov državljanov EU pri uporabi potrdila EU COVID v tretjih državah.⁴⁹ Čeprav je ponujalo rešitev za javne (npr. organe za upravljanje meja) in zasebne (npr. lastnike podjetij) deležnike, vse države članice EU niso oblikovale lastnih avtentikacijske rešitve in so ponudnikom storitev prepuščale uporabo tujih in morda manj varnih rešitev.⁵⁰ Odsotnost skupnega in interoperabilnega edinstvenega identifikatorja na ravni EU je bila označena kot omejitev za varno, enotno in avtomatizirano avtentikacijo.⁵¹

Pridobivanje in ohranjanje zaupanja državljanov EU bi lahko bilo tudi izziv za nacionalne vlade, tudi v luči upravičenih pomislekov glede zasebnosti podatkov in varnosti biometričnih podatkov.⁵²

To ustvarja visoke zahteve, da bi bila taka pobuda tehnično zrela, varna, zanesljiva in razširljiva, vključno z izvajanjem potrebne ravni šifriranja in integracijo močnih modelov avtentikacije (npr. biometričnih ali večfaktorskih). Njegova uporaba bi morala biti omejena na tisto, kar je nujno potrebno in jasno določeno v protokolih in standardnih operativnih postopkih (SOP) za nacionalne organe. Za fizično in virtualno medsebojno delovanje med imetnikom in pregledovalcem bi morali biti na voljo tako spletni kot nespletni postopki preverjanja.

44 CZ, NL.

45 EE, FR, SI.

46 FI.

47 European Commission, Travel – digitalising travel documents to make travelling easier, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13514-Travel-digitalising-travel-documents-to-make-travelling-easier_en, zadnji dostop 16. januarja 2024.

48 Evropska komisija, predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Uredba evropskega parlamenta in sveta glede digitalizacije vizumskega postopka, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:658:FIN>, zadnji dostop 16. januarja 2024.

49 FI, LT, LU.

50 EE.

51 BE.

52 IE.



Več o tem

Spletna stran EMN: www.ec.europa.eu/emn

Stran EMN LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Twitter EMN: <https://twitter.com/emnmigration>

Youtube EMN: <https://www.youtube.com/@EMNMigration>

Nacionalne kontaktne točke EMN

Avstrija www.emn.at/en/

Belgija www.emnbelgium.be

Bolgarija www.emn-bg.com

Hrvaška <https://emn.gov.hr/>

Ciper www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument

Češka www.emncz.eu

Danska www.justitsministeriet.dk/

Estonija www.emn.ee/

Finska www.emn.fi/in_english

Francija <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2>

Nemčija <https://www.bamf.de/EN/Themen/EMN/emn-node.html>

Grčija <http://emn.immigration.gov.gr/en/>

Madžarska www.emnhungary.hu/en

Irska www.emn.ie/

Italija www.emnitalyncp.it/

Latvija www.emn.lv/en/home/

Litva www.emn.lt/en/

Luksemburg <https://emnluxembourg.uni.lu/>

Malta <https://emn.gov.mt/>

Nizozemska <https://www.emnetherlands.nl/>

Poljska <https://www.gov.pl/web/europejska-siec-migracyjna>

Portugalska <https://rem.sef.pt/>

Romunija <https://www.mai.gov.ro/>

Španija <https://extranjeros.inclusion.gob.es/emn-Spanija/>

Slovaška <https://emn.sk/en/>

Slovenija <https://emm.si/en/>

Švedska <http://www.emnsweden.se/>

Norveška <https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-net-work---norway>

Gruzija https://migration.commission.ge/index.php?article_id=1&clang=1

Republika Moldavija <http://bma.gov.md/en>

Ukrajina <https://dmsu.gov.ua/en-home.html>

Črna gora <http://www.mup.gov.me/>

Armenija <https://migration.am/?lang=en>

Srbija <https://kirs.gov.rs/cir>