

# Uvod

Europski parlament i Vijeće 20. lipnja 2019. donijeli su Uredbu (EU) 2019/1157 o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije i boravišnih isprava koje se izdaju građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje[[1]](#footnote-2) („Uredba”). Uredba je stupila na snagu 1. kolovoza 2019. i primjenjuje se od 2. kolovoza 2021.[[2]](#footnote-3)

Uredba obuhvaća isprave na koje se upućuje u Direktivi 2004/38/EZ („Direktiva o slobodnom kretanju”)[[3]](#footnote-4) ili koje su njome uspostavljene, odnosno osobne iskaznice, boravišne isprave za građane EU-a i boravišne iskaznice za članove obitelji koji nisu državljani države članice.

U skladu s Direktivom o slobodnom kretanju države članice izdaju i produljuju osobne iskaznice svojim državljanima kad ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje u skladu s nacionalnim zakonima[[4]](#footnote-5). To posebno obuhvaća njihovo korištenje za izlazak[[5]](#footnote-6) s državnog područja države članice i ulazak[[6]](#footnote-7) na njega ili za prijavu boravka kod nadležnih tijela[[7]](#footnote-8). Građani EU-a mogu koristiti osobne iskaznice pri putovanju iz druge države članice ili iz treće zemlje, što znači da ih mogu upotrebljavati i za prelazak vanjskih granica schengenskoga područja. Međutim, važno je napomenuti da se ni Uredbom ni Direktivom o slobodnom kretanju od država članica ne zahtijeva da uvedu osobne iskaznice ako one nisu predviđene nacionalnim pravom[[8]](#footnote-9).

Nadalje, države članice od građana EU-a i njihovih članova obitelji mogu zahtijevati da se prijave kod nadležnih tijela, a u tom slučaju moraju im izdati potvrde o prijavi[[9]](#footnote-10). Države članice dužne su izdati i boravišne iskaznice članovima obitelji koji nisu građani EU-a[[10]](#footnote-11) te na njihov zahtjev izdati isprave kojima se potvrđuje stalno boravište[[11]](#footnote-12) i stalne boravišne iskaznice[[12]](#footnote-13). Premda te boravišne isprave nisu putne isprave, posjedovanje boravišne ili stalne boravišne iskaznice članove obitelji koji nisu građani EU-a oslobađa od obveze posjedovanja vize[[13]](#footnote-14).

Uredbom se olakšava ostvarivanje prava na slobodno kretanje građana EU-a jer se uspostavljaju sigurnije osobne iskaznice i boravišne isprave. Prije donošenja Uredbe postojale su znatne razlike u razinama sigurnosti osobnih iskaznica koje izdaju države članice i boravišnih isprava za građane EU-a koji borave u drugoj državi članici i članove njihovih obitelji. Te razlike povećavale su rizik od falsificiranja i krivotvorenja isprava te dovodile do praktičnih poteškoća za građane koji su željeli ostvariti pravo na slobodno kretanje.

U skladu s člankom 13. Uredbe Komisija dvije godine i jedanaest godina nakon datuma početka njezine primjene Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru podnosi izvješće o njezinoj provedbi, osobito u pogledu zaštite temeljnih prava i osobnih podataka. Osim toga, šest godina nakon datuma početka njezine primjene, a zatim svakih šest godina, provodi evaluaciju Uredbe, a glavne zaključke predstavlja u izvješću Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru.

Države članice i relevantne agencije EU-a Komisiji dostavljaju sve informacije potrebne za pripremu izvješća navedenih u toj odredbi. Komisija je u tu svrhu državama članicama poslala upitnik. Osim toga, Frontex je analizirao sigurnosna obilježja primjeraka osobnih iskaznica koje su države članice dostavile Komisiji[[14]](#footnote-15).

# Provedba Uredbe

## Tehnička provedba

### Tehnička procjena izdanih osobnih iskaznica

Frontex je tehničkom procjenom provjerio usklađenost osobnih iskaznica država članica s formatom, minimalnim sigurnosnim standardima i specifikacijama iz članka 3. Uredbe. To je uključivalo provjeru usklađenosti osobnih iskaznica sa specifikacijama i minimalnim sigurnosnim standardima utvrđenima u dokumentu 9303 Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) naslovljenom „Strojno čitljive putne isprave”[[15]](#footnote-16) i zahtjevima utvrđenima u točkama (d), (f) i (g) Priloga Uredbi (EZ) br. 1030/2002[[16]](#footnote-17), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/1954[[17]](#footnote-18), s određenim ograničenjima zbog tehničkih sposobnosti Frontexa[[18]](#footnote-19). Frontex je ispitao najnovije modele osobnih iskaznica koje izdaju države članice.

Sve analizirane osobne iskaznice osim grčke (vidjeti odjeljak 2.4.2.) bile su u skladu s Uredbom u onim dijelovima koje je Frontex mogao provjeriti. Međutim, Frontex je utvrdio sljedeće probleme s nekim osobnim iskaznicama[[19]](#footnote-20):

* neke ispitane osobne iskaznice nisu ispunjavale zahtjeve za minimalnu veličinu fotografije,
* neke ispitane osobne iskaznice nisu sadržavale sva sigurnosna obilježja za zaštitu od zamjene fotografije,
* neke ispitane osobne iskaznice odstupale su od općih specifikacija izgleda koje je utvrdio ICAO (npr. informacije su navedene u drukčijoj zoni).

Komisija je u kontaktu s državama članicama na čije se osobne iskaznice odnose zaključci Frontexa.

Na temelju analiza Frontex je donio sljedeće operativne primjedbe:

* „Tiskom s duginim efektom kao posebnom tiskarskom metodom povećava se izdržljivost ofsetnog tiska i olakšavaju provjere na prvoj liniji kontrole.Postupno spajanje boja trebalo bi se moći prepoznati i razlikovati.”
* „Zahtjev za veličinu fotografije relevantan je za lakšu provjeru identiteta i otkrivanje krivotvorenja isprava kao što su prijevare povezane s krađom identiteta i nadtisak fotografije, dvije vrste prijevara koje su posljednjih godina među najčešćim vrstama krivotvorenja isprava/prijevara povezanih s identitetom.Stoga je veća fotografija nositelja ključna za provjere vjerodostojnosti identiteta i isprave.Ako je fotografija jedini dostupni biografski identifikator za provjeru identiteta, veličina fotografije još je bitnija.”
* „Uvođenje dodatne fotografije nositelja mjera je za povećanje otpornosti osobnih iskaznica na zamjenu i manipulacije fotografije.Dodatna fotografija mora biti dostatne kvalitete za usporedbu s glavnom fotografijom i mora se moći lako provjeriti na prvoj liniji kontrole.”

### Ostali aspekti povezani s tehničkom provedbom osobnih iskaznica

Kako je dopušteno člankom 3. stavkom 3. Uredbe, dvije države članice umjesto naziva „osobna iskaznica” upotrebljavaju drugu uvriježenu nacionalnu oznaku na službenom jeziku[[20]](#footnote-21). Pet država članica na iskaznici navodi tekst na Brailleovu pismu[[21]](#footnote-22).

Trinaest država članica trenutačno koristi mogućnost predviđenu u članku 3. stavku 9. Uredbe o ugradnji dvojnog sučelja ili zasebnog nosača podataka. Četrnaest država članica u skladu s člankom 3. stavkom 10. Uredbe na osobne iskaznice pohranjuje podatke radi mogućnosti korištenja elektroničkim uslugama kao što su e-uprava i e-poslovanje koji se fizički ili logički odvajaju od biometrijskih podataka pohranjenih na čip kartice.

### Prikupljanje biometrijskih identifikatora

U skladu s člankom 3. stavkom 7. prvim podstavkom Uredbe države članice pri izdavanju osobnih iskaznica mogu odlučiti izuzeti od obveze davanja otisaka prstiju djecu u dobi od 6 do 12 godina[[22]](#footnote-23). Trenutačno 19 država članica koristi tu mogućnost. Države članice uspostavile su i razne mjere za prikupljanje biometrijskih identifikatora u vezi s posebnim potrebama djece i ranjivih osoba, kao što su namjenski priručnici ili radno vrijeme[[23]](#footnote-24).

U odgovorima na upitnik Komisije samo nekoliko država članica izvijestilo je o poteškoćama s prikupljanjem biometrijskih identifikatora, koje su uglavnom bile povezane s kvalitetom prikaza lica ili uzetih otisaka prstiju. Dvadeset dvije države članice upotrebljavaju ili istražuju upotrebu mobilnih uređaja za registraciju za izdavanje osobnih iskaznica osobama koje nisu u mogućnosti posjetiti tijela odgovorna za izdavanje takvih iskaznica[[24]](#footnote-25). Dvanaest država članica prikuplja prikaz lica izravnim unosom, iako neke od njih prihvaćaju i da umjesto toga podnositelj zahtjeva dostavi fotografiju.

### Krivotvorenje isprava

Većina država članica izvješćuje da se i dalje suočava sa slučajevima krivotvorenja osobnih iskaznica i boravišnih isprava izdanih u skladu s Uredbom. Međutim, nije moguće dati detaljan pregled situacije relevantne za Uredbu jer države članice ne prate posebno broj prijavljenih kradljivaca identiteta (zlouporaba tuđe isprave[[25]](#footnote-26) i počinitelji prijevara općenito[[26]](#footnote-27)) koji upotrebljavaju osobne iskaznice ili boravišne isprave izdane u skladu sa zahtjevima Uredbe ili broj ljudi koji samostalno prijavljuju da su žrtve krađe identiteta. U pet država članica koje su navele broj prijavljenih kradljivaca identiteta od početka primjene Uredbe brojke su varirale od 22 do 57 prijavljenih krivotvorenih isprava.

### Obveza izvješćivanja na temelju Uredbe

U odjeljcima u nastavku sažete su različite obveze izvješćivanja predviđene Uredbom. Komisija nastavlja održavati kontakt s državama članicama koje još nisu dostavile informacije u skladu s različitim odredbama.

#### Izvješćivanje u skladu s člankom 9.

U skladu s člankom 9. Uredbe države članice barem jedno središnje tijelo imenuju kao točku za kontakt za provedbu Uredbe i priopćuju naziv tog tijela Komisiji i ostalim državama članicama.

Do lipnja 2023. taj naziv Komisiji je priopćilo 19 država članica.

#### Izvješćivanje u skladu s člankom 11. stavkom 7.

U skladu s člankom 11. stavkom 7. Uredbe države članice održavaju popis nadležnih tijela s pristupom biometrijskim podacima pohranjenima na nosaču podataka u osobnim iskaznicama i jednom godišnje dostavljaju ga Komisiji. Komisija na internetu objavljuje kompilaciju takvih nacionalnih popisa.

Do lipnja 2023. popis nadležnih tijela Komisiji su dostavile 22 države članice, a ona ga je objavila[[27]](#footnote-28).

#### Izvješćivanje u skladu s člankom 14. stavkom 3.

U skladu s člankom 14. stavkom 3. Uredbe države članice imenuju tijela odgovorna za tiskanje osobnih iskaznica i boravišnih iskaznica za članove obitelji građana EU-a, a imena tih tijela priopćuju Komisiji i ostalim državama članicama.

Do lipnja 2023. imena tijela odgovornih za tiskanje isprava na temelju Uredbe Komisiji su priopćile 22 države članice.

### Broj isprava izdanih u formatu koji je u skladu s Uredbom

Do travnja 2023. države članice izvijestile su da su izdale više od 53 milijuna **osobnih iskaznica**, gotovo 900 000 **boravišnih isprava** za građane EU-a i više od 950 000 **boravišnih iskaznica** za državljane trećih zemalja koji su članovi obitelji građana EU-a u formatu koji je u skladu s Uredbom.

## Razdoblja postupnog ukidanja osobnih iskaznica i boravišnih iskaznica za članove obitelji koji nisu državljani države članice

### Osobne iskaznice

Člankom 5. Uredbe propisano je da osobne iskaznice koje ne ispunjavaju zahtjeve utvrđene u Uredbi prestaju važiti po svojem isteku ili 3. kolovoza 2031., ovisno o tome što nastupi ranije. Osobne iskaznice koje ne zadovoljavaju minimalne sigurnosne standarde ili ne sadržavaju funkcionalnu strojno čitljivu zonu prestaju važiti po svojem isteku ili 3. kolovoza 2026.

U odgovorima na upitnik deset država članica navelo je da se na njihove prethodno izdane osobne iskaznice primjenjuje razdoblje postupnog ukidanja od deset godina, pet država članica navelo je da se na njihove prethodno izdane osobne iskaznice primjenjuje razdoblje postupnog ukidanja od pet godina, a sedam država članica navelo je primjenjivost obaju razdoblja zbog različitih formata koji su trenutačno u optjecaju.

### Boravišne iskaznice za članove obitelji koji nisu državljani države članice

Člankom 8. Uredbe propisano je da boravišne iskaznice koje ne ispunjavaju zahtjeve utvrđene u Uredbi prestaju važiti po svojem isteku ili 3. kolovoza 2026. (razdoblje postupnog ukidanja od pet godina), ovisno o tome što nastupi ranije. Boravišne iskaznice koje ne zadovoljavaju minimalne sigurnosne standarde ili ne sadržavaju funkcionalnu strojno čitljivu zonu prestat će važiti po njihovu isteku ili 3. kolovoza 2023. (razdoblje postupnog ukidanja od dvije godine), ovisno o tome što nastupi ranije.

U odgovorima na upitnik jedanaest država članica navelo je da se na njihove prethodno izdane boravišne iskaznice primjenjuje razdoblje postupnog ukidanja od pet godina, šest država članica navelo je da se na njihove prethodno izdane boravišne iskaznice primjenjuje razdoblje postupnog ukidanja od dvije godine, a šest država članica navelo je primjenjivost obaju razdoblja zbog različitih formata koji su trenutačno u optjecaju.

## Zaštita temeljnih prava i osobnih podataka

### Sloboda kretanja i boravka

Uredba pozitivno utječe na temeljno pravo slobode kretanja i boravka na temelju članka 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”) jer se njome rješavaju poteškoće povezane sa sigurnošću i priznavanjem osobnih iskaznica i boravišnih isprava. Zahvaljujući uključivanju biometrijskih podataka (prikaz lica i otisci dva prsta) isprave izdane u skladu s Uredbom omogućuju pouzdaniju provjeru isprave i bolju identifikaciju pojedinaca.

Od početka izdavanja osobnih iskaznica u formatu koji je u skladu sa zahtjevima Uredbe države članice nisu izvijestile da su njihovi građani doživjeli poteškoće s prihvaćanjem takvih isprava u ostalim državama članicama.

U većini država članica naknade za izdavanje isprava obuhvaćenih Uredbom nisu se povećale nakon početka njezine primjene. U državama članicama u kojima se jesu povećale to je povećanje bilo malo i u skladu s troškovima poboljšanih sigurnosnih značajki isprava.

### Poštovanje privatnog života i zaštita osobnih podataka

Ograničenja prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka (članci 7. i 8. Povelje) moraju biti propisana zakonom, poštovati bit tih prava i biti razmjerna postizanju legitimnog cilja[[28]](#footnote-29). U tom se kontekstu Uredbom predviđa obrada osobnih podataka nositelja isprave, među ostalim biometrijskih podataka. Pohranjivanje prikaza lica i otisaka dva prsta na osobnim i boravišnim iskaznicama, kao što je već slučaj kod biometrijskih putovnica[[29]](#footnote-30) i boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja[[30]](#footnote-31), odgovarajuća je kombinacija pouzdane identifikacije i utvrđivanja vjerodostojnosti sa smanjenim rizikom od prijevare, u svrhu jačanja sigurnosti osobnih i boravišnih iskaznica[[31]](#footnote-32).

Izmjenama prijedloga Komisije koje su uveli Europski parlament i Vijeće tijekom zakonodavnog postupka dodana je mogućnost pohrane takvih biometrijskih podataka na boravišne isprave koje se izdaju građanima EU-a[[32]](#footnote-33). Prema informacijama koje su dostavile u upitniku trenutačno 13 država članica u boravišne isprave koje se izdaju građanima EU-a uključuje siguran nosač podataka s biometrijskim identifikatorima nositelja (prikaz lica i, ako je moguće, dva otiska prstiju).

Treba napomenuti da je opravdanje za obradu biometrijskih podataka predviđeno zakonodavstvom, i to člankom 3. stavkom 5. Uredbe. Tim ograničenjem prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka ispunjava se cilj od općeg interesa, točnije sprečavanje falsificiranja i krivotvorenja isprava, koji su povećani zbog nedostatka homogenosti formata i sigurnosnih obilježja nacionalnih osobnih iskaznica prije početka primjene Uredbe. Sprečavanjem falsificiranja i krivotvorenja promiče se prihvaćanje osobnih iskaznica u drugim državama članicama uz onu koja ih izdaje, čime se olakšava provedba prava građana EU-a na slobodno kretanje[[33]](#footnote-34). Rizik od prijevare, posebno u obliku falsificiranih osobnih iskaznica ili zlouporabe prava, mora se shvatiti ozbiljno[[34]](#footnote-35).

Članak 3. stavak 5. predmet je dvaju prethodnih postupaka u tijeku (vidjeti odjeljak 2.4.3.). Kad je riječ o prikladnosti pohrane biometrijskih podataka u osobnim iskaznicama, Sud je već priznao da bi se pohranom otisaka prstiju na visoko sigurnom nosaču podataka mogao smanjiti rizik od krivotvorenja putovnica i olakšati rad tijela odgovornih za provjeru vjerodostojnosti takvih isprava[[35]](#footnote-36). Prema nezavisnoj odvjetnici Medini to vrijedi i za korištenje osobnih iskaznica za ostvarivanje prava na slobodno kretanje[[36]](#footnote-37).

Sud je već ispitao proporcionalnost prihvaćanja i pohrane otisaka prstiju. Utvrdio je da nije riječ o postupku intimne naravi jer su ti prsti inače izloženi pogledu drugih ljudi, a sam postupak ne stvara osobitu tjelesnu ili duševnu neugodnost kod osobe u pitanju[[37]](#footnote-38). Osim toga, Sud nije pronašao naznake da bi uzimanje otisaka prstiju i fotografiranje lica dovelo do jačeg zahvata u navedena prava jer su izvršeni istodobno[[38]](#footnote-39). Nadalje je zaključio da ne postoji jednako prikladna, ali manje nametljiva metoda od uzimanja i pohrane otisaka prstiju kako bi se postigao cilj Uredbe na jednako djelotvoran način[[39]](#footnote-40).

Naposljetku, Uredbom se predviđaju poboljšana jamstva za prikupljanje i pohranu otisaka prstiju[[40]](#footnote-41). Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća[[41]](#footnote-42) primjenjuje se u odnosu na obradu osobnih podataka, uključujući biometrijske podatke, u kontekstu primjene Uredbe. Države članice u pravilu moraju provjeriti prikaz lica, a otisci prstiju smiju se provjeriti samo u slučaju sumnje. Otiske prstiju smije uzeti samo kvalificirano i propisno ovlašteno osoblje, a provjeriti propisno ovlašteno osoblje i samo kad se to zahtijeva zakonom. Osim toga, biometrijski podaci koji su pohranjeni radi personalizacije osobnih iskaznica ili boravišnih isprava moraju se čuvati na visoko siguran način i samo do preuzimanja isprave. Nadalje, u uvodnoj izjavi 21. izričito se navodi da Uredba ne može predstavljati pravnu osnovu za uspostavu ili održavanje baza podataka biometrijskih podataka na nacionalnoj ili europskoj razini.

Komisija od datuma početka primjene Uredbe nije obaviještena o uspješnim napadima ili povredama sigurnog nosača podataka uključenog u obuhvaćene isprave.

U mišljenju *Landeshauptstadt Wiesbaden* nezavisna odvjetnica Medina zaključila je da Uredba, a pogotovo njezin članak 3. stavak 5., ne predstavlja neopravdano ograničenje članaka 7. i 8. Povelje[[42]](#footnote-43).

## Ostale informacije o provedbi Uredbe

### Učinak pandemije bolesti COVID-19

Uredba se počela primjenjivati 2. kolovoza 2021., usred pandemije bolesti COVID-19. Komisija je zbog toga u ožujku 2021. od država članica zatražila povratne informacije o učinku pandemije na njihove relevantne pripreme. Sedam država članica u odgovorima je predložilo da se razmotri odgoda datuma početka primjene Uredbe.

Komisija je na temelju primljenih povratnih informacija u srpnju 2021. obavijestila države članice[[43]](#footnote-44) da je odlučila da neće predložiti odgodu početka primjene Uredbe kako se ne bi ugrozilo planirano uvođenje u državama članicama koje su bile spremne za izdavanje isprava u skladu sa zahtjevima Uredbe do 2. kolovoza 2021.

Komisija je predložila da države članice koje su ukazale na moguća kašnjenja poduzmu mjere ublažavanja kako bi zajamčile da razdoblje važenja navedeno na ispravi propisno odgovara razdobljima postupnog ukidanja uspostavljenima člancima 5. i 8. Uredbe (vidjeti odjeljak 2.2.).

To bi značilo, primjerice, da bi na nesukladnim osobnim iskaznicama koje se izdaju nakon 2. kolovoza 2021. i na koje se odnosi dulje razdoblje postupnog ukidanja kao krajnji datum važenja trebalo navesti najkasnije 3. kolovoza 2031., čak i ako država članica uobičajeno izdaje takve osobne iskaznice s razdobljem važenja od 10 godina. U suprotnom bi predmetne osobne iskaznice prestale važiti na temelju članka 5. Uredbe, dok bi i dalje naizgled bile važeće zbog kasnijeg datuma navedenog na ispravi. Slično tomu, na nesukladnim osobnim iskaznicama koje se izdaju nakon 2. kolovoza 2021. i koje su obuhvaćene kraćim razdobljem postupnog ukidanja kao datum isteka valjanosti trebalo bi navesti najkasnije 3. kolovoza 2026.

Osim toga, Komisija je sve države članice odlučno potaknula na izdavanje isprava u skladu s Uredbom od početka njezine primjene.

U smislu mjera ublažavanja predmetne države članice navele su da su ograničile razdoblje važenja predmetnih isprava i/ili obavijestile nositelje o tome.

### Postupci zbog povrede koje je pokrenula Komisija

Komisija je 14. srpnja 2023. pokrenula postupke zbog povrede protiv Bugarske, Grčke i Portugala jer nisu proveli Uredbu[[44]](#footnote-45). Postupci zbog povrede pokrenuti su jer te države članice isprave obuhvaćene područjem primjene Uredbe ne izdaju u formatu koji je u skladu s njezinim zahtjevima.

**Bugarska** ne izdaje sukladne osobne iskaznice, boravišne isprave građana EU-a i boravišne iskaznice za članove obitelji građana EU-a koji nisu državljani države članice.

**Grčka** ne izdaje sukladne osobne iskaznice.

**Portugal** ne izdaje sukladne osobne iskaznice i boravišne isprave građana EU-a.

### Sudski predmeti od važnosti za Uredbu

Od početka njezine primjene podnesena su dva zahtjeva za prethodnu odluku u vezi s Uredbom, točnije u vezi sa zakonitošću uključivanja otisaka prstiju u osobne iskaznice. Oba predmeta trenutačno su u tijeku.

Prvi zahtjev za prethodnu odluku koji je u tijeku, *Landeshauptstadt Wiesbaden*[[45]](#footnote-46), odnosi se na valjanost članka 3. stavka 5. Uredbe, kojim se propisuje da se osobne iskaznice koje izdaju države članice trebaju opremiti visoko sigurnim nosačem podataka s prikazom lica nositelja i dva otiska prstiju, u interoperabilnim formatima.

Zahtjev je uputio nacionalni sud, koji je pitao je li članak 21. stavak 2. UFEU-a ispravna pravna osnova za Uredbu, je li obveza uzimanja otisaka prstiju u skladu s temeljnim pravima na poštovanje privatnog života i zaštitu podataka te može li navodni nedostatak procjene učinka na zaštitu podataka imati učinak na valjanost članka 3. stavka 5. Uredbe.

U mišljenju od 29. lipnja 2023.[[46]](#footnote-47) nezavisna odvjetnica Medina zaključila je da je Uredba ispravno donesena na temelju članka 21. stavka 2. UFEU-a kako bi se olakšalo ostvarivanje prava građana EU-a na slobodno kretanje i boravak u državama članicama. Nezavisna odvjetnica u tom je pogledu istaknula da to pravo građanima EU-a omogućuje da se uključe u svakodnevni život drugih stanovnika države članice domaćina. Stoga nacionalne osobne iskaznice imaju iste funkcije kao i za te stanovnike, što podrazumijeva da samo pouzdan i vjerodostojan dokaz identiteta olakšava potpuno uživanje prava na slobodno kretanje.

Nezavisna odvjetnica Medina smatrala je i da članak 3. stavak 5. ne predstavlja neopravdano ograničenje članaka 7. i 8. Povelje (vidjeti i odjeljak 2.3.2.). Naposljetku, zauzela je stajalište da Europski parlament i Vijeće bili obvezni provesti procjenu učinka tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Uredbe.

Drugi zahtjev za prethodnu odluku koji je u tijeku, *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen and Liga voor Mensenrechten*[[47]](#footnote-48), odnosi se na članak 3. stavke 5. i 6. i članak 14. Uredbe te njihovu kompatibilnost s, među ostalim, pravom na privatnost, zaštitu osobnih podataka i slobodno kretanje. Još nije objavljeno mišljenje u tom predmetu.

### Informacije dobivene od građana

Komisija je od početka primjene Uredbe dobila niz pritužbi i pisama građana u vezi s ispravama obuhvaćenima Uredbom. Većina te korespondencije odnosila se na pitanja koja nisu povezana s provedbom Uredbe, prvenstveno na nacionalne administrativne postupke povezane s izdavanjem osobnih iskaznica i boravišnih isprava u državama članicama i kašnjenja u tim postupcima. Pisma i pritužbe u vezi s provedbom Uredbe uglavnom su se odnosili na obavezno uključivanje otisaka prstiju (u tom kontekstu vidjeti odjeljak 2.3.2.).

## Drugi važni razvoji

### Digitalizacija putnih isprava i olakšavanje putovanja

Komisija je 2. lipnja 2021. donijela Komunikaciju o strategiji za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje[[48]](#footnote-49). U njoj se navodi da se mogu očekivati znatna povećanja protoka putnika kad nakon pandemije bolesti COVID-19 opet budu moguća globalna putovanja. To će dati novi poticaj procesu digitalizacije koji je već započeo prije pandemije te će biti potrebni inovativni načini olakšavanja i ubrzavanja graničnih kontrola u međunarodnim lukama ulaska. Digitalna dokumentacija učinkovitija je i sigurnija. Komisija je najavila da nakon temeljite procjene i potrebnih savjetovanja namjerava predstaviti Prijedlog uredbe o digitalizaciji putnih isprava i olakšavanju putovanja.

Uvođenjem digitalnih putnih isprava Komisija nastoji olakšati putovanje preko vanjskih granica za građane EU-a. Osim toga, cilj je smanjiti pritisak i ukloniti uska grla na graničnim prijelazima, skratiti vrijeme čekanja, povećati sigurnost i djelotvornost graničnih kontrola te olakšati ostvarivanje prava na slobodno kretanje za građane EU-a i članove njihovih obitelji.

ICAO je uspostavio standard za digitalne putne isprave (takozvane digitalne putne vjerodajnice), kao što je to u prošlosti činio za fizičku e-putovnicu i elektroničke podatke sadržane u čipu[[49]](#footnote-50). Digitalne putne vjerodajnice mogu se dobiti iz postojeće putovnice ili osobne iskaznice. Kopija podataka pohranjenih na nosaču podataka fizičke putne isprave putnika prenijela bi se u aplikaciju smještenu na uređaju, kao što je mobilni telefon (otisci prstiju nisu uključeni). Putnici bi mogli unaprijed poslati putne informacije, čime bi nadležna tijela dobila dovoljno vremena da filtriraju informacije i ubrzaju primjenjive granične kontrole.

Komisija trenutačno prikuplja dokaze i provodi procjene koje su nužne za pripremu takvog prijedloga.

### Europski digitalni identitet

Komisija je 3. lipnja 2021. predložila okvir za europski digitalni identitet[[50]](#footnote-51), koji će biti dostupan građanima EU-a, stanovnicima i poduzećima za identifikaciju na internetu i izvan njega za javne i privatne usluge. Predloženom uredbom nastoji se uspostaviti siguran okvir u kojem građani svoje nacionalne digitalne identitete mogu povezati s digitalnim atributima i vjerodajnicama koji će im omogućiti da zamijene mnoštvo fizičkih iskaznica i propusnica te tako pojednostavne svoj svakodnevni život.

Prijedlog europskog digitalnog identiteta, koji je trenutačno predmet rasprave, usklađen je s ciljevima Uredbe. Osobne iskaznice koje se izdaju u skladu sa zahtjevima Uredbe sadržavaju sigurne informacije na nosaču podataka koji države članice mogu upotrijebiti za sigurnu identifikaciju osobe, što znači da se on može koristiti za izradu europskog digitalnog identiteta. Države članice siguran nosač podataka osobnih iskaznica koje se izdaju u skladu s Uredbom mogu upotrijebiti i za opremanje iskaznica funkcijom elektroničke identifikacije.

Europski parlament i Vijeće 29. lipnja 2023. postigli su privremeni politički dogovor o ključnim elementima tog prijedloga[[51]](#footnote-52).

# Zaključak

Građani EU-a izrazito cijene svoje pravo na slobodno kretanje, a sigurne i pouzdane osobne iskaznice i boravišne isprave ključne su za izbjegavanje zapreka pri ostvarivanju tog prava. Mogućnost da građani EU-a putuju Unijom bez putovnice i samo s osobnom iskaznicom jedna je od konkretnih pogodnosti prava na slobodno kretanje. Osim toga, budući da ih boravišna iskaznica oslobađa od obveze posjedovanja vize, članovima obitelji građanina EU-a koji nisu državljani države članice olakšava se obiteljski život s građaninom u čijoj su pratnji. Visoka razina sigurnosti za takve isprave i dalje je potrebna kako zlonamjerni akteri ne bi zloupotrebljavati te pogodnosti.

Komisija će nastaviti nadzirati provedbu Uredbe u skladu sa svojom ulogom čuvarice Ugovorâ.

1. SL L 188, 12.7.2019., str. 67. [↑](#footnote-ref-2)
2. Zajednički odbor Europskoga gospodarskog prostora 17. ožujka 2023. donio je Odluku br. 50/2023 o uključivanju Uredbe u Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru. Odluka će biti obvezujuća za Island, Lihtenštajn i Norvešku nakon ispunjenja ustavnih zahtjeva. [↑](#footnote-ref-3)
3. Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice (SL L 158, 30.4.2004., str. 77.). [↑](#footnote-ref-4)
4. Članak 4. stavak 3. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-5)
5. Članak 4. stavak 1. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-6)
6. Članak 5. stavak 1. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-7)
7. Članak 8. stavak 3. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-8)
8. Danska i Irska ne izdaju osobne iskaznice. [↑](#footnote-ref-9)
9. Članak 8. stavci 1. i 2. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-10)
10. Članak 10. stavak 1. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-11)
11. Članak 19. stavak 1. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-12)
12. Članak 20. stavak 1. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-13)
13. Članak 5. stavak 2. Direktive o slobodnom kretanju. [↑](#footnote-ref-14)
14. U skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe države članice za boravišne iskaznice upotrebljavaju isti format koji je utvrđen Uredbom (EZ) br. 1030/2002, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/1954. Budući da se upotrebljava utvrđeni format, Komisija nije zatražila da Frontex te iskaznice analizira na sličan način kao osobne iskaznice. Osim toga, nije zatražena tehnička procjena boravišnih isprava koje se izdaju građanima EU-a jer se člankom 6. Uredbe ne predviđaju specifična sigurnosna obilježja za te isprave. [↑](#footnote-ref-15)
15. Dokument 9303 ICAO-a, *Machine Readable Travel Documents*, osmo izdanje, 2021. [↑](#footnote-ref-16)
16. Uredba Vijeća (EZ) br. 1030/2002 od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja (SL L 157, 15.6.2002., str. 1.). [↑](#footnote-ref-17)
17. Uredba (EU) 2017/1954 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2017. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1030/2002 (SL L 286, 1.11.2017., str. 9.). [↑](#footnote-ref-18)
18. Konkretno, usklađenost nosača podataka nije bila uključena u Frontexovu provjeru. [↑](#footnote-ref-19)
19. Zbog sigurnosnih razloga Komisija ne otkriva na koje se osobne iskaznice to odnosi. [↑](#footnote-ref-20)
20. Češka (*občanský průkaz*) i Portugal (*Cartão de Cidadão*). [↑](#footnote-ref-21)
21. Vidjeti uvodnu izjavu 35. Uredbe. [↑](#footnote-ref-22)
22. Djeca mlađa od 6 godina izuzeta su od obveze davanja otisaka prstiju. [↑](#footnote-ref-23)
23. Vidjeti uvodnu izjavu 27. Uredbe. [↑](#footnote-ref-24)
24. Vidjeti uvodnu izjavu 35. Uredbe. [↑](#footnote-ref-25)
25. Uporaba tuđe valjane isprave. [↑](#footnote-ref-26)
26. Osobe koje upotrebljavaju krivotvorene iskaznice. [↑](#footnote-ref-27)
27. <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence_hr> [↑](#footnote-ref-28)
28. Na primjer, vidjeti presudu od 20. ožujka 2018., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 41. [↑](#footnote-ref-29)
29. Članak 1. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2252/2004. [↑](#footnote-ref-30)
30. Članak 4.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1030/2002 od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja (SL L 157, 15.6.2002., str. 1.). [↑](#footnote-ref-31)
31. Uvodna izjava 18. Uredbe. [↑](#footnote-ref-32)
32. Članak 6. drugi podstavak Uredbe. [↑](#footnote-ref-33)
33. Mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520, točka 75. [↑](#footnote-ref-34)
34. Člankom 35. Direktive o slobodnom kretanju dopuštaju se zakonska ograničenja slobode kretanja u slučajevima prijevare i zlouporabe prava. [↑](#footnote-ref-35)
35. Presuda od 17. listopada 2013., *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, točka 41. [↑](#footnote-ref-36)
36. Mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520, točka 82. [↑](#footnote-ref-37)
37. Presuda od 17. listopada 2013., *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, točka 48.; vidjeti i presudu od 3. listopada 2019., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid protiv A i dr.*, C-70/18, EU:C:2019:823, točka 58. i mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520, točka 79. [↑](#footnote-ref-38)
38. Presuda od 17. listopada 2013., *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, točka 50. Vidjeti i mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520, točka 89. [↑](#footnote-ref-39)
39. Presuda od 17. listopada 2013., *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, točka 51. Vidjeti i mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520, točka 95. [↑](#footnote-ref-40)
40. Vidjeti članke 10. i 11. Uredbe i uvodne izjave od 19. do 22. i 40. te Mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520, točke od 98. do 103. [↑](#footnote-ref-41)
41. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.). [↑](#footnote-ref-42)
42. Mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520, točka 108. [↑](#footnote-ref-43)
43. Ares(2021)4724281. [↑](#footnote-ref-44)
44. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/inf_23_3445> [↑](#footnote-ref-45)
45. Predmet C-61/22. [↑](#footnote-ref-46)
46. Mišljenje od 29. lipnja 2023., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C‑61/22, EU:C:2023:520. [↑](#footnote-ref-47)
47. Predmet C-280/22. [↑](#footnote-ref-48)
48. COM(2021) 277 final. [↑](#footnote-ref-49)
49. *Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential (DTC)*, dostupno na: <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guiding%20core%20principles%20for%20the%20development%20of%20a%20Digital%20Travel%20Credential%20%20%28DTC%29.PDF> [↑](#footnote-ref-50)
50. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 910/2014 u pogledu uspostavljanja europskog okvira za digitalni identitet (COM(2021) 281 final). [↑](#footnote-ref-51)
51. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_23_3556> [↑](#footnote-ref-52)