

Wstęp

Rzeczywisty rozwój technologii ułatwia i intensyfikuje fałszowanie dokumentów urzędowych, w tym dowodów osobistych i paszportów. Zatem w regulacji prawnej dokumentów tożsamości coraz szerzej uwzględnia się nowoczesne metody identyfikacji osób i zabezpieczenia dokumentów. Właśnie wpływ nowych technologii i informatyzacji realizacji zadań publicznych na administracyjnoprawną regulację dokumentów tożsamości w Polsce jest przedmiotem tej monografii. Szczegółowej analizie poddano w niej problemy regulacji wykorzystania biometrii dla skuteczniejszego przeciwdziałania podrobieniu dokumentów i kradzieżom tożsamości.

Dokumenty tożsamości są przedmiotem obszernych regulacji prawnych. Podstawowymi aktami prawnymi są: ustawa z 10.4.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych¹, ustawa z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych² oraz ustawa z 13.7.2006 r. o dokumentach paszportowych³. Istotne znaczenie mają także normy dotyczące ochrony dokumentów zawarte w KK z 6.6.1997 r.⁴ Do głównych aktów prawa europejskiego należą Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2252/2004 z 13.12.2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie⁵ oraz zmieniające je Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 444/2009 z 6.5.2009 r.⁶

Wykorzystanie technologii biometrycznych w zabezpieczeniu dokumentów tożsamości jest zjawiskiem stosunkowo nowym. W 2006 r. wprowadzono w Polsce paszporty wyposażone w identyfikatory biometryczne. Trzy lata później zrezygnowano z wprowadzenia biometrii w dowodach osobistych, pozostawiając tym samym istotną różnicę w zabezpieczeniu i bezpieczeństwie dwóch podstawowych krajowych dokumentów

¹ Ustawa z 10.4.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.), dalej jako: EwidLudU.

² Ustawa z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 391 ze zm.), dalej jako: DowOsobU.

³ Ustawa z 13.7.2006 r. o dokumentach paszportowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 758 ze zm.), dalej jako: PaszportyU.

⁴ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej jako: KK.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2252/2004 z 13.12.2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie (Dz.Urz. UE L Nr 385, s. 1 ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 444/2009 z 28.5.2009 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) Nr 2252/2004 w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i w dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie (Dz.Urz. UE L Nr 142, s. 1 ze zm.).

tożsamości. Wprowadzenie do dokumentów paszportowych technik biometrycznych do identyfikacji obywateli nie pociągnęło za sobą szerszej dyskusji o identyfikacji biometrycznej, jej zaletach i wadach. Nie przedstawiono również wielu problemów związanych z bezpieczeństwem biometrii i jej możliwym wpływem na ograniczenie prywatności obywateli. Kontrowersyjność biometrii wiąże się z „połączeniem ciała z tożsamością”, jej nieodwracalnością oraz negatywnymi skojarzeniami z pobieraniem niektórych danych biometrycznych, np. odcisków palca.

Dokumenty tożsamości są od wieków przedmiotem regulacji publicznoprawnej. Problematyka związana z systemem wydawania i unieważniania dokumentów tożsamości należy do zakresu prawa administracyjnego, zaś problematyka fałszowania dokumentów do prawa karnego. Podstawy regulacji dokumentów tożsamości są wyznaczone przez konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli.

W nauce prawa administracyjnego dokumenty tożsamości rozpatrywane są jako jedno z istotnych zagadnień materialnego prawa administracyjnego⁷. Poddawane są analizie w kontekstach: administracyjnoprawnej sytuacji osób fizycznych⁸, praw osobowych obywateli polskich⁹, a także systemu ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego¹⁰. Dokumenty tożsamości jako dokumenty urzędowe o zwiększonej mocy dowodowej są omawiane w wielu komentarzach do KPA¹¹.

⁷ Por. *M. Stahl* (red.), *Materiałne prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady*, Wyd. Difin, Warszawa 2002 s. 96–108; *Z. Niewiadomski* (red.), *Prawo administracyjne*, 2004, s. 41–47 i 50–51; *Z. Bukowski*, *Polskie administracyjne prawo materialne*, s. 51–64; *J. Stelmasiak*, *P. Ruczkowski*, *Materiałne prawo administracyjne*, s. 93–109; *Z. Duniewska*, *B. Jaworska-Dębska*, *M. Stahl*, *Prawo administracyjne materialne*, s. 187–194.

⁸ Por. *J. Starościak*, *Prawo administracyjne*, s. 535–538; *Z. Rybicki*, *S. Piątek*, *Zarys prawa*, s. 410–411; *Z. Leoński* (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, s. 236–242 i 248–252; *L. Jastrzębski*, *J. Lang*, *J. Służewski*, *M. Wierzbowski*, *Polskie prawo administracyjne*, s. 348–353; *J. Służewski* (red.), *Polskie prawo administracyjne*, s. 530–535; *Z. Cieślak*, *J. Jagielski*, *J. Lang*, *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, *Prawo administracyjne*; *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, s. 572–578; *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, s. 444–446; *E. Ura*, *E. Ura*, *Prawo administracyjne*, s. 578–586; *M. Chmaj*, *Prawo administracyjne materialne*, s. 183–186; *Z. Leoński*, *Materiałne prawo administracyjne*, s. 72–74.

⁹ *W. Dawidowicz*, *Polskie prawo administracyjne*, s. 114–116; *W. Maciejko*, *Osobowe prawo administracyjne*, s. 12–22.

¹⁰ Por. *T. Rabska* (red.), *System prawa administracyjnego*, t. IV, s. 79–94.

¹¹ Ustawa z 14.4.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23), dalej jako: KPA; *B. Adamiak*, *J. Borkowski*, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, Warszawa 2012, s. 339–342; *M. Jaśkowska*, *A. Wróbel*, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 499–504; *Z. Janowicz*, *Postępowanie administracyjne*, s. 162–164; *S. Jędrzejewski*, *E. Ochendowski*, *Postępowanie administracyjne*, s. 72–73; *Z. Janowicz*, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 224–227; *E. Ochendowski*, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne*, s. 123–124; *W. Chróścielewski*, *J.P. Tarno*, *Postępowanie administracyjne*, s. 128–130; *G. Łaszczycza*, *Cz. Martysz*, *A. Matan*, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, t. I, Komentarz do art. 1–103, s. 607–614; *A. Mudrecki* (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 182–184; *R. Kędziora*, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 429–432; *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorow-*

Znaczenie dokumentów tożsamości dla każdego obywatela jest oczywiste, toteż należy podzielić pogląd *Z. Leońskiego*, że problematyka ta w literaturze została dotychczas omówiona w zbyt wąskim zakresie¹². Brakuje polskiej kompleksowej publikacji dotyczącej dokumentów tożsamości i ich rozwoju¹³. W innych krajach dokumenty tożsamości są przedmiotem oddzielnych monografii¹⁴.

Nieliczne są również publikacje odnoszące się do biometrii i jej zastosowania dla potwierdzenia tożsamości¹⁵. Kradzież tożsamości analizowana jest głównie jako zjawisko występujące w Internecie, z pominięciem możliwości kradzieży tożsamości poza sferą wirtualną¹⁶. Problematyka fałszerstwa dokumentów jest z kolei opisywana głównie w pracach z zakresu prawa karnego¹⁷.

W ostatnich latach obserwowany jest wzrost znaczenia dokumentów tożsamości. Dawniej były one wykorzystywane głównie przez organy administracji publicznej i kontroli, a obecnie coraz szerzej także w kontaktach prywatnych i gospodarczych.

Zwiększone zainteresowanie dokumentami tożsamości, przy jednoczesnych mankamentach prac legislacyjnych nad ich ulepszeniem, skłania do przeprowadzenia badań nad bezpieczeństwem całego systemu wydawania i używania dokumentów. Analiza bezpieczeństwa skoncentrowana jest na aspektach administracyjnoprawnych. Uzupełniając przedstawiono również zagadnienia informatyczne, organizacyjne i techniczne, których omówienie jest niezbędne dla pełnej oceny regulacji prawnych.

W monografii główny nacisk położono na problemy związane z dowodami osobistymi, natomiast analiza regulacji paszportów umożliwia odniesienie się do już wdrożonych dokumentów wykorzystujących identyfikację biometryczną. Polska ustawa o dokumentach paszportowych oraz akty odnoszące się do dokumentów tożsamości w innych państwach członkowskich UE stanowią przykłady regulacji prawnej, w której zastosowano identyfikatory biometryczne. Celem publikacji jest również wskazanie

ska, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 385–388; *P. Przybysz*, Kodeks postępowania administracyjnego, 2013, s. 250–252; *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, s. 215, 220; *Z. Kmiecik*, Postępowanie administracyjne, s. 124–125.

¹² *Z. Leoński*, Materialne prawo administracyjne, s. 73.

¹³ Jedynie dowodom osobistym poświęcono publikację zwaną *W. Maciejko*, Ustawa o dowodach osobistych. Jednak ten krótki komentarz do ustawy o dowodach osobistych napisano po zmianie ustawy o dowodach osobistych, usuwającej z niego warstwę elektroniczną. Zatem brakuje publikacji odnoszących się do wykorzystania nowych technologii w dokumentach tożsamości.

¹⁴ *C.J. Bennett, D. Lyon*, Playing the Identity Card; *D. Birch*, Digital Identity Management; *C. Watner, W. McElroy*, National Identification Systems; *P. Pousson-Petit*, L'identité de la personne humaine; *J. Torpey*, The Invention of the passport; *J. Doulman, D. Lee*, Every Assistance & Protection; *J. Caplan, J. Torpey*, Documenting Individual Identity.

¹⁵ Por. *K. Ślot*, Wybrane zagadnienia biometrii.

¹⁶ *T. Trejderowski*, Kradzież tożsamości; *K. Czapllicki*, Kradzież tożsamości w Internecie, s. 399–407.

¹⁷ *J. Piórkowska-Flieger*, Fałsz dokumentu.

możliwych kierunków prac legislacyjnych, które pozwoliłyby na skuteczne zarządzanie tożsamością obywateli.

Prezentowane w publikacji wyniki badań mogą być użyteczne zarówno w stosowaniu prawa, jak i w dalszych pracach zmierzających do optymalizacji regulacji. Poruszone zagadnienia zabezpieczenia dokumentów tożsamości i kradzieży tożsamości mają znaczenie praktyczne zarówno dla podmiotów publicznych wydających dokumenty tożsamości, jak i instytucji publicznych oraz prywatnych weryfikujących tożsamość (policja, organy administracji, banki, zakłady ubezpieczeń), a ponadto dla osób wykorzystujących dokumenty tożsamości w pracy zawodowej – m.in. związanej z przyznawaniem świadczeń i zawieraniem umów.

Monografia stanowi zaktualizowaną i skróconą wersję rozprawy doktorskiej przygotowanej w Katedrze Prawa Informatyczne na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, obronionej 19.1.2016 r. Bardzo dziękuję Pani Profesor *Grażynie Szpor* za opiekę naukową nad moim przewodem doktorskim, a także pomoc w przygotowaniu monografii i motywację do dalszej pracy. Jestem wdzięczny za cenne uwagi i wskazówki zawarte w recenzjach Pani Profesor *Aleksandrze Monarcha-Matlak* i Panu Profesorowi *Czesławowi Martyszowi*. Ponadto składam gorące podziękowania mojej Rodzinie, a zwłaszcza Żonie, Synkowi i Rodzicom – za ich cierpliwość i wsparcie.

Kamil Czaplicki