

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af sikkerheden ved unionsborgernes identitetskort og ved opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed

(COM(2018) 212 final — 2018/0104 (COD))

(2018/C 367/15)

Hovedordfører: **Jorge PEGADO LIZ**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 28.5.2018 Rådet, 18.6.2018
Retsgrundlag	Artikel 21, stk. 2, og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Præsidiets beslutning	22.5.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	11.7.2018
Plenarforsamling nr.	536
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	155/8/5

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU glæder sig meget over dette initiativ, som det finder nødvendigt og presserende. Udvalget er enig i retsgrundlaget, som det finder passende i forhold til forslaget begrænsning, og i valget af retsakt og bekræfter, at forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt de grundlæggende rettigheder, og opfordrer til, at det vedtages hurtigst muligt.

1.2. Udvalget er også enig i, at der skal medtages et ansigtsbillede og to interoperable fingeraftryk af indehaveren, og at der skal være krav om adskillelse af de biometriske identifikatorer fra alle de øvrige oplysninger, som findes på disse kort.

1.3. EØSU mener imidlertid, at Kommissionen ikke begrundet sit valg af retsakt fuldt ud, og at den undlader at oplyse, hvorfor man ikke har fremlagt et forslag med henblik på en bredere harmonisering af lovgivningen for at skabe et ægte fælles system for identifikationsdokumenter, som indeholder klare fordele for så vidt angår sikkerhed, enkle og hurtige kontroller og omfatter ensartede procedurer til stor fordel for borgerne. Udvalget forstår ikke, hvorfor man ikke — ligesom ved opholdsdokumenter for EU-borgere — slår fast, hvad der skal stå på kortet, nemlig hvad der fremgår af bilaget til konsekvensanalysen af dette forslag, nemlig dokumentets titel, navn, køn, nationalitet, fødselsdato, fødselssted og udstedelsessted, underskrift og dokumentets udløbsdato.

1.4. Udvalget mener i øvrigt, at forslaget ligger fjernt fra REFIT-plattformens konklusioner og fra borgerhøringerne, som tydeligt påviste situationer, der hindrer den frie bevægelighed i EU, når medlemsstaterne frit kan vælge, om de selv vil indføre identitetskort på deres nationale område og endda selv må fastsætte gyldighedsområde, minimumsoplysninger samt hvilken form for identitetskort, der skal være tale om.

1.5. EØSU så gerne, at Kommissionen havde undersøgt muligheden for at udarbejde et europæisk identitetskort, som ville give de europæiske borgere ret til at afgive deres stemme med anvendelse af dette kort, også selv om det ville kræve, at man benyttede et andet retsgrundlag.

1.6. EØSU frygter, at efterlevelsensomkostningerne ved de nye kort lægges over på borgerne i form af et ikke fastsat, ikke tilpasset og ikke proportionelt beløb, eftersom beslutningerne helt og aldeles overlades til medlemsstaternes myndigheder.

1.7. EØSU mener desuden, at ethvert yderligere element, som medlemsstaterne anfører på de nævnte kort, også kan behandles og om nødvendigt standardiseres både for så vidt angår deres indførelse og de implicerede parter og tredjeparts brug af dem.

1.8. For EØSU er det afgørende, at gennemførelsen af dette forslag ledsages og overvåges af Kommissionen for at sikre en klar anerkendelse af de dokumenter, der er genstand for forslaget, ikke kun som et middel til identifikation, men som et instrument, der giver indehaveren mulighed for at udøve en række handlinger i et hvilket som helst medlemsland, især det at kunne bevæge sig frit rundt i Schengenområdet, erhverve sig goder og tjenesteydelser, særligt finansielle tjenesteydelser samt adgang til offentlige og private ydelser.

1.9. På grund af det presserende behov for denne forordning anbefaler EØSU, at de fastsatte tidsfrister for dens ikrafttræden og fremtidige opfølgning afkortes.

1.10. Udvalget opfordrer Kommissionen, Europa-Parlamentet og medlemsstaterne til at overveje dets forslag, navnlig om elementer, det anser for afgørende, samt om regler for tredjeparts anvendelse af disse opholdsdokumenter, som har vist sig at være yderst vigtige i visse medlemsstater.

2. Kort sammenfatning af forslagets indhold og begrundelse

2.1. I meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet — Fjortende statusrapport om en effektiv og ægte sikkerhedsunion⁽¹⁾, der beskriver udviklingen i to hovedsøjler for det europæiske forsvar: bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet og de midler, der støtter dette, samt styrkelse af vores forsvar og vores modstandsdygtighed overfor disse trusler — refererer Kommissionen blandt andre tiltag⁽²⁾ til et lovgivningsforslag, der vil gøre nationale identitetskort og opholdsdokumenter mere sikre, og som vil »gøre det vanskeligere for terrorister og andre kriminelle at misbruge eller forfalske disse dokumenter for at komme ind i eller bevæge sig videre inden for EU«.

2.2. Som det fremgår af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings statistiske oplysninger om falske dokumenter, »er nationale identitetskort med svage sikkerhedsfunktioner de rejsedokumenter, der oftest anvendes i bedragerisk øjemed inden for EU«. Som led i EU's indsats mod svindel med rejsedokumenter, der er anført i handlingsplanen fra december 2016, vedtog Kommissionen sammen med denne statusrapport et forslag til en forordning for at styrke sikkerheden af identitetskort, der udstedes til EU-borgere, og opholdsdokumenter, som udstedes til EU-borgere og deres familie-medlemmer. »En styrkelse af sikkerhedselementerne i identitetskort og opholdsdokumenter vil gøre det sværere for de kriminelle at misbruge eller forfalske disse dokumenter for at bevæge sig inden for EU eller passere de ydre grænser i EU. Mere sikre identitetsdokumenter vil bidrage til at styrke EU's forvaltning af de ydre grænser (herunder udfordringen med hjemvendte fremmedkrigere og deres familiemedlemmer), mens en mere sikker og pålidelig dokumentation samtidig vil gøre det lettere for EU-borgerne at udøve deres ret til fri bevægelighed«. — fremgår det af forslaget.

2.3. Kommissionens forslag, der er baseret på en konsekvensanalyse og offentlig høring, fastsætter minimumsstandarder for nationale identitetskort. Der skal således være et biometrisk ansigtsbillede og fingeraftryk, der lagres i en chip på identitetskortet. Forslaget indeholder desuden mindstekrav til oplysninger om opholdsdokumenter udstedt til mobile EU-borgere, samt en fuldstændig harmonisering af opholdskort for familiemedlemmer fra lande uden for EU. Kommissionen opfordrer medlovgiverne til straks at behandle lovforslaget med henblik på at nå frem til en hurtig aftale.

2.4. Det er i denne omfattende sammenhæng, at man må vurdere og behandle det nærværende forslag til forordning, hvis vigtigste mål er:

a) forbedre og styrke forvaltningen af de ydre grænser,

⁽¹⁾ COM(2018) 211 final af 17.4.2018.

⁽²⁾ Herunder nye redskaber til indsamling af elektronisk bevismateriale i straffesager, lette anvendelsen af finansielle oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af alvorlige straffelovsovertrædelser, skærpede regler for udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der anvendes til fremstilling af hjemmelavede eksplosivstoffer, bedre kontrol med ind- og udførsel af skydevåben for at forhindre ulovlig handel med skydevåben, bekæmpelse af terrorrelateret onlineindhold, interoperabilitet mellem informationssystemer og bedre udveksling af oplysninger, beskyttelse mod kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare risici og beskyttelse af det offentlige rum, bekæmpelse af internetkriminalitet og styrkelse af internetsikkerhed.

- b) bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet og opbygge en ægte sikkerhedsunion,
- c) lette EU-borgeres mobilitet ved udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed, og når de skal bevise deres identitet over for offentlige og private enheder ved udøvelsen af deres ret til at opholde sig i et andet EU-land,
- d) styrke Europas bekæmpelse af svindel med rejsedokumenter og formindske risikoen for forfalskninger og svindel med dokumenter,
- e) forebygge misbrug og interne sikkerhedsrisici stammende fra fejl inden for dokumentsikkerhed,
- f) forebygge rejser til tredjelande med terror for øje og efterfølgende ustraffet tilbagevenden til EU.

2.5. For at opnå disse mål har Kommissionen fremsat nærværende forslag til forordning, som den anser som et passende juridisk instrument baseret på artikel 21, stk. 2, i TEUF, og som opfylder nærhedsprincippet og befinder sig inden for proportionalitetsprincippet grænser.

2.6. Blandt de tre muligheder, som er undersøgt — at fastholde *status quo*, imødegå en bred harmonisering eller vedtage et system til fastlæggelse af minimumssikkerhedsstandarder for identitetskort og fælles minimumskrav for opholdsdokumenter, der udstedes til EU-borgere og, ved udstedelse af opholdstilladelser for EU-borgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere og at anvende den fælles, ensartede udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere — faldt valget på denne sidste mulighed, da den respekterer de grundlæggende rettigheder, navnlig rettighederne om databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred.

2.7. Forslaget, som er under behandling, vil også ledsages af »bløde« foranstaltninger (som f.eks. oplysnings- og uddannelsesaktiviteter), for at sikre en gnidningsløs gennemførelse, der er tilpasset den enkelte medlemsstats specifikke situation og behov, hvor de vigtigste er:

- a) et program til overvågning af udbyttet, resultaterne og virkningerne af denne forordning,
- b) en årlig indberetning foretaget af medlemsstaterne til Kommissionen et år efter, at de har påbegyndt anvendelsen af en række primære oplysninger med henblik på en effektiv overvågning af, hvordan forordningen fungerer,
- c) Kommissionens vurdering af effektivitet, virkning, relevans, sammenhæng og europæisk-merværdi af den deraf følgende retlige ramme senest seks år efter anvendelsesdatoen for at sikre, at der foreligger tilstrækkelige data og interessenthøringer med henblik på at indsamle feedback om virkningen af de lovgivningsmæssige og de »bløde« foranstaltninger, der gennemføres.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU glæder sig over det foreliggende forslag, som er under behandling, idet det allerede har gjort opmærksom på behovet herfor i andre udtalelser. Udvalget er enig i retsgrundlaget, som det finder passende i forhold til forslagens begrænsning, og i valget af retsakt og bekræfter, at forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt de grundlæggende rettigheder og opfordrer til, at det vedtages hurtigst muligt.

3.2. Udvalget er også enig i, at der skal inkluderes et ansigtsbillede af indehaveren og to fingeraftryk i interoperabelt format og tilslutter sig de fastsatte undtagelser og kravet om adskillelse af de biometriske identifikatorer fra alle de øvrige oplysninger, som findes på disse kort i henhold til medlemsstaternes afgørelse.

3.3. EØSU minder om REFIT-konklusionerne og borgerhøringerne, som klart afslørede situationer, som hindrer den frie bevægelighed i EU navnlig på grund af identitetskort, som myndighederne ikke anerkender som gyldige rejsedokumenter, har forskellige gyldighedsperioder, som vanskeliggør, at de anerkendes af medlemsstaterne, samt borgernes problemer med at få adgang til varer og tjenesteydelser.

3.4. Udvalget mener, at forslaget ligger fjernt fra disse konklusioner, når medlemslandene fastholder, at det skal være frivilligt at indføre identitetskort på deres nationale territorier, fastsætte deres anvendelsesområde samt minimumsoplysninger og typen af identitetskortene.

3.5. EØSU minder om, at identitetskortene normalt udstedes som det vigtigste bevis på indehaverens identitet, og at de giver borgerne adgang til finansielle tjenesteydelser — såsom åbning af en bankkonto — udbetaling af sociale ydelser, sundhedspleje, uddannelse og udøvelse af lovmæssige og politiske rettigheder.

3.6. Ligesom i Europa-Parlamentets undersøgelse, *The Legal and Political Context for setting up a European Identity Document* (Den retlige og politiske ramme for oprettelsen af et europæisk identitetsdokument), så EØSU gerne, at Kommissionen også havde undersøgt muligheden for at udarbejde et europæisk identitetskort, som giver de europæiske borgere ret til at afgive deres stemme med dette kort, selv om der så skulle anvendes et andet retsgrundlag.

3.7. EØSU er bekymret over, at overholdelsesomkostningerne ved de nye kort lægges over på borgerne som et ikke fastsat beløb, der fuldt ud vil afhænge af den enkelte medlemsstats myndigheder. EØSU mener derfor, at omkostningerne, der opstår som følge af forslaget, bør vurderes først, så de kan tilpasses og fremstå proportionelle.

3.8. EØSU kan ikke undlade at påpege, at ifølge konsekvensanalysen af nærværende forslag, er der fortsat mange medlemslande, som udsteder identitetskort, der stadig ikke tillader indhentning af biometriske data (Italien, Frankrig, Rumænien, Kroatien, Den Tjekkiske Republik, Finland, Malta, Slovakiet og Slovenien), og det er derfor vigtigt at konkretisere og sikre de finansielle og teknologiske følger, som disse foranstaltninger vil have for borgerne og de respektive offentlige myndigheder.

3.9. EØSU understreger ligeledes behovet for, at forslaget præciserer, hvorvidt identitetskortet er lovligt som et instrument, der giver indehaveren mulighed for at gennemføre en række handlinger i en hvilken som helst medlemsstat, navnlig fri bevægelighed i Schengen-området, køb af varer og tjenesteydelser, herunder især finansielle tjenesteydelser.

3.10. Udvalget vil også gerne understrege de problemer, der er konstateret i forbindelse med opholdsdokumenter, navnlig det store antal dokumenter, medlemslandenes afvisning af indrejse samt adgang til basale goder og tjenesteydelser, og er bekymret for, at forslaget ikke er tilstrækkeligt for at løse op for disse situationer.

3.11. Udvalget understreger behovet for, at princippet om dataminimering overholdes for at sikre, at formålene med indsamlingen af biometriske data er klare, gennemsigtige og har lovlige, afgrænsede og gennemsigtige formål.

3.12. EØSU mener, at Kommissionen ikke begrundet sit valg af retsakt fuldt ud, og at den ikke fremlægger begrundelsen for, at den ikke har fremsat et forslag baseret på en bredere lovgivningsmæssig harmonisering for at skabe et ægte fælles system til identifikationsdokumenter med klare fordele hvad angår sikkerhed og enkelhed, som er hurtigt at kontrollere og sikrer ensartede procedurer til fordel for borgerne. Udvalget mener, at Kommissionen i det mindste burde have peget på et sådant mål som værende ønskeligt på mellemlangt sigt. Som det udtrykkeligt fremgår af Kommissionens arbejdsrapport (SWD (2018) 111 final ⁽³⁾), blev denne mulighed foretrukket af »Et flertal af de hørte EU-borgere, som støtter den mere vidtgående EU-harmonisering af nationale identitetskort (ID 2) og går ind for generel harmonisering af opholdsdokumenter (RES 3)«.

3.13. Udvalget forstår ikke, hvorfor man ikke — ligesom ved opholdsdokumenter for EU-borgere — slår fast, hvad der skal stå på kortet, nemlig hvad der fremgår af bilaget til konsekvensanalysen af dette forslag, dvs. dokumentets titel, navn, køn, nationalitet, fødselsdato, fødselssted og udstedelsessted, underskrift og dokumentets udløbsdato.

3.14. EØSU understreger, at det er nødvendigt med strengere kontrol med svindel, hvor der er særligt fokus på transport, især i luften, på landjorden og til vands, og at grænsemyndighederne skal være udrustet med tilstrækkelige menneskelige, logistiske og tekniske kompetencer for at kunne sikre, at unionsborgeres rejsedokumenter ikke blot genkendes, men også at kontrollen af dem styrkes.

3.15. Det er vigtigt, at forslaget ledsages og overvåges af Kommissionen for at sikre, at de dokumenter, der her er tale om, genkendes som rejsedokumenter og som dokumenter, der giver adgang til offentlige og private tjenester.

3.16. EØSU mener desuden, at ethvert yderligere element, som medlemsstaterne anfører på de nævnte kort, også kan behandles og om nødvendigt standardiseres både for så vidt angår deres indførelse og de implicerede parter og tredjeparts brug af dem.

⁽³⁾ Resumé af konsekvensanalysen, som ledsager Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af sikkerheden ved unionsborgeres identitetskort og ved opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Artikel 1. — I lyset af forslaget omfang mener EØSU, at dets genstand burde henvise til minimumsoplysningskravene.

EØSU understreger vigtigheden af tydeligt at fastslå, at denne forordning overholder legalitetsprincippet samt principperne om ægthed, korrekthed, entydighed og sikkerhed for borgernes identitetsdata.

4.2. Artikel 2. — Ud over anvendelsesområdet og med forbehold af direktiv 2004/38/EF, ønsker EØSU at henlede opmærksomheden på, at det er nødvendigt, at forslaget definerer begrebet »nationalt identitetskort« for at sikre, at det drejer sig om et harmoniseret dokument i alle medlemslande.

4.3. Artikel 3, stk. 2. — EØSU sætter spørgsmålstegn ved kravet om for dokumenttitlen at anføre »ét andet af EU-institutionernes officielle sprog«, da dette hverken er nødvendigt eller hensigtsmæssigt for lettere at genkende kortet ved grænserne.

4.4. Artikel 3, stk. 10. — EØSU mener, at gyldighedsperioden for disse dokumenter bør fastsættes i forordningen på ensartet vis for de respektive aldersgrupper.

4.5. Artikel 5. — Kortenes udfasningsperiode bør være tre år i stedet for fem år.

4.6. Artikel 6.

4.6.1. Opholdsdokumenter bør indeholde følgende oplysninger:

— forældrenes navne

— nationalitet

— fødselssted

— køn

— højde

— øjenfarve

— underskrift

4.6.2. For at sikre den enkelte borgers identitet, bør vedkommendes fulde navn fremgå (både fornavnet og efternavnet) i overensstemmelse med fødselsattesten og i henhold til den officielle stavemåde.

4.7. Artikel 8, stk. 2 — kortenes udløbsperiode bør være tre år i stedet for fem år.

4.8. Artikel 10. — Med forbehold af anvendelsen af direktiv (EU) 2016/679, mener EØSU, at forslaget bør omfatte særlige regler for databasens formål, hvordan indsamling af data og opdatering, kommunikation, rådgivning og adgang til data skal foregå, samt hvordan personlige data skal opbevares.

4.9. Artikel 12, stk. 1 — frist for aflæggelse af gennemførelsesrapporten bør være tre år i stedet for fire år, som det fremgår af betragtning 21.

4.10. Artikel 12, stk. 2. — Fristen for evalueringsrapporten bør være fem år og ikke seks år.

4.11. EØSU mener, at det er tilrådeligt, at man i forordningen fastsætter en frist efter fødslen, inden for hvilken man skal have sørget for et identitetskort (f.eks. 30 dage).

4.12. Af forordningen bør det endvidere fremgå, at en offentlig eller privat instans, der fastslår en persons identitet gennem dennes identitetskort, hverken må inddrage eller beholde kortet. Identitetskortet må heller ikke fotokopieres eller på anden vis reproduceres uden indehaverens udtrykkelige samtykke, medmindre en juridisk myndighed har truffet afgørelse herom ud fra indlysende sikkerhedsmæssige årsager, for at forebygge svindel eller misbrug eller med henblik på at beskytte personoplysninger og privatlivets fred.

4.13. I tilfælde af tab, tyveri, røveri eller udskiftning af kortene bør de dertil knyttede data øjeblikkeligt slettes for at undgå svigagtig brug af officielle dokumenter.

Bruxelles, den 11. juli 2018.

Luca JAHIER
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
