

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen

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

(2018/C 367/15)

Algemeen rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	Europees Parlement, 28.5.2018 Raad, 18.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikelen 21, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Besluit van het bureau	22.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	11.7.2018
Zitting nr.	536
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	155/8/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is zeer te spreken over dit initiatief van de Commissie, dat noodzakelijk en urgent is, en stemt in met de rechtsgrondslag, die bij de reikwijdte van het voorstel past, evenals met de keuze van het rechtsinstrument. Het beaamt dat het voorstel in overeenstemming is met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, alsook met de grondrechten, en dringt erop aan dat het met spoed wordt aangenomen.

1.2. Het EESC staat ook achter het voorschrift dat de kaart een gezichtsopname van de houder en twee vingerafdrukken in een interoperabel formaat dient te bevatten en deelt de mening dat biometrische gegevens moeten worden gescheiden van alle andere gegevens die eventueel op deze kaarten zijn opgeslagen.

1.3. Het EESC is echter van mening dat de Commissie haar keuze voor dit rechtsinstrument niet afdoende rechtvaardigt, en betreurt dat zij niet uitlegt waarom zij niet met een voorstel is gekomen dat een ruimere harmonisatie van de wetgeving beoogt, zodat er een echt gemeenschappelijk systeem van identiteitsdocumenten ontstaat dat onmiskenbare voordelen biedt op het gebied van veiligheid, eenvoudige en snelle controles en eenvormige procedures die in het belang zijn van de burgers. Het begrijpt ook niet waarom er niet, net als in het geval van verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie, wordt bepaald wat er op de kaarten moet worden vermeld, nl. datgene wat in de bijlage bij de effectbeoordeling van dit voorstel wordt genoemd: titel van het document, naam, geslacht, nationaliteit, geboortedatum, geboorteplaats en plaats van afgifte, handtekening en geldigheidsduur van het document.

1.4. Het EESC vindt overigens ook dat het voorstel te weinig rekening houdt met de conclusies van het Refit-programma en van de burgerraadplegingen, waaruit bleek dat het vrije verkeer in de Europese ruimte soms nog duidelijke hinder ondervindt omdat de lidstaten nog steeds zelf mogen kiezen of zij identiteitskaarten invoeren op hun nationale grondgebied en zelf het toepassingsgebied, de minimuminformatie en het type van deze kaarten mogen bepalen.

1.5. Het EESC had ook graag gezien dat de Commissie de mogelijkheid had onderzocht om een Europese identiteitskaart in te voeren die de Europese burgers het recht geeft om op basis van deze kaart te stemmen, ook al zou daarvoor een andere rechtsgrondslag nodig zijn.

1.6. Het EESC vreest dat de nalevingskosten die met de nieuwe kaarten gemoeid zijn in ondoorzichtige, onterechte en onevenredige mate op de burgers zullen worden afgewenteld, wanneer de nationale overheden volledig de vrije hand krijgen.

1.7. Voorts is het EESC van oordeel dat ook andere, aanvullende elementen die de lidstaten in de identiteitskaarten hadden moeten opnemen, in het voorstel aan de orde hadden kunnen komen, en dat het al dan niet opnemen of het gebruik ervan door de belanghebbenden zelf of door derden, voor zover mogelijk, gestandaardiseerd had kunnen worden.

1.8. Het EESC acht het van fundamenteel belang dat de tenuitvoerlegging van dit voorstel wordt gemonitord en op de voet wordt gevolgd door de Commissie, om te waarborgen dat de documenten waarover dit voorstel gaat onvoorwaardelijk worden erkend, niet alleen als identificatiemiddel, maar ook als instrument dat de houder in staat stelt om in ongeacht welke lidstaat een aantal handelingen te verrichten, zoals zich vrij verplaatsen binnen het Schengengebied, goederen verwerven en diensten — met name financiële diensten — afnemen, evenals gebruikmaken van publieke en private diensten.

1.9. Gezien de noodzaak en urgentie van deze verordening, beveelt het EESC aan om de meeste termijnen die worden voorzien voor de inwerkingtreding en de latere monitoring ervan in te korten.

1.10. Het EESC verzoekt de Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten om de specifieke voorstellen die het doet met betrekking tot met name onderdelen die het essentieel acht, alsook ten aanzien van het gebruik van identiteitskaarten door derden, in overweging te nemen. Dergelijke regels zijn immers essentieel gebleken in sommige lidstaten.

2. Korte samenvatting en achtergrond van het voorstel

2.1. In de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad „Veertiende voortgangsverslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie”⁽¹⁾ wordt niet alleen ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot twee belangrijke pijlers van de Europese defensie — de bestrijding van terrorisme, georganiseerde misdaad en de middelen ter ondersteuning daarvan, en de verbetering van onze weerbaarheid en veerkracht tegenover die dreigingen — maar onder andere⁽²⁾ ook verwezen naar een wetgevingsvoorstel ter verbetering van de beveiliging van nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten dat „het moeilijker [zal] maken voor terroristen en andere criminelen om dergelijke documenten te misbruiken of te vervalsen om de EU binnen te komen of zich binnen de EU te verplaatsen”.

2.2. In deze mededeling wordt met name opgemerkt dat, zoals uit de statistieken van het Europees Grens- en Kustwachtagentschap over vervalste documenten blijkt, „nationale identiteitskaarten met zwakke beveiligingskenmerken de reisdocumenten [zijn] die binnen de EU het vaakst frauduleus worden gebruikt”. Als onderdeel van de in het actieplan van december 2016 beschreven Europese reactie op reisdocumentfraude heeft de Commissie samen met het voortgangsverslag een voorstel aangenomen voor een verordening ter versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden. „De verbetering van de beveiligingskenmerken van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten zal het moeilijker maken voor criminelen om dergelijke documenten te misbruiken of te vervalsen om zich binnen de EU te verplaatsen of de buitengrenzen van de EU te overschrijden. Beter beveiligde identiteitsdocumenten zullen bijdragen tot een versterking van het beheer van de EU-buitengrenzen (ook wat het aanpakken van het probleem van terugkerende buitenlandse terroristische strijders en hun familieleden betreft). Tegelijkertijd zullen beter beveiligde en betrouwbaardere documenten het gemakkelijker maken voor EU-burgers om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen.” Aldus het voorstel.

2.3. In het Commissievoorstel, dat op een effectbeoordeling en openbare raadpleging is gebaseerd, worden voor nationale identiteitskaarten geldende minimumnormen inzake documentbeveiliging vastgesteld. Zo moeten met name een biometrische foto en vingerafdrukken worden opgeslagen op een chip in de identiteitskaart. Ook moeten de verblijfsdocumenten die aan mobiele EU-burgers worden afgegeven, bepaalde minimuminformatie bevatten en is er behoefte aan volledige harmonisatie van de verblijfskaarten van familieleden van buiten de EU. De Commissie verzoekt de medewetgevers het wetgevingsvoorstel onverwijld in behandeling te nemen teneinde zo spoedig mogelijk overeenstemming daarover te bereiken.

2.4. Binnen deze ruime context moet het onderhavige voorstel voor een verordening worden bestudeerd en beoordeeld. De doelstellingen van dit voorstel zijn:

a) verbetering en versterking van het grensbeheer aan de buitengrenzen;

⁽¹⁾ COM(2018) 211 final van 17.4.2018.

⁽²⁾ Andere maatregelen zijn: nieuwe instrumenten voor de verzameling van elektronisch bewijsmateriaal in strafprocedures; vergemakkelijking van het gebruik van financiële informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van ernstige strafbare feiten; aangescherpte regels tegen precursoren voor explosieven die voor het vervaardigen van zelfgemaakte explosieven worden gebruikt; verbetering van de controles op de in- en uitvoer van vuurwapens ter voorkoming van illegale handel in vuurwapens; bestrijding van terroristische online-inhoud, interoperabiliteit van de informatiesystemen en betere informatie-uitwisseling; bescherming tegen chemische, biologische, radiologische en nucleaire risico's en bescherming van openbare ruimten; tegengaan van cybercriminaliteit en zorgen voor een betere cyberbeveiliging.

- b) bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad en totstandbrenging van een echte veiligheidsunie;
- c) bevordering van de mobiliteit van EU-burgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen en hun identiteit moeten bewijzen ten behoeve van entiteiten uit de publieke en private sector wanneer zij hun recht uitoefenen om in een ander EU-land te verblijven;
- d) een krachtiger Europese reactie op reisdocumentfraude en een kleiner risico op vervalsing en documentfraude;
- e) preventie van misbruik en bedreigingen van de interne veiligheid als gevolg van gebreken in de beveiliging van documenten;
- f) voorkoming van reizen naar derde landen om deel te nemen aan terroristische activiteiten en ongestrafte terugkeer naar de EU.

2.5. Om deze doelstellingen te verwezenlijken heeft de Commissie het onderhavige voorstel voor een verordening opgesteld, dat zij overeenkomstig artikel 21, lid 2, VWEU als het geschikte rechtsinstrument beschouwt en waarmee de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen.

2.6. Van de drie overwogen opties — handhaving van de status quo, ruime harmonisatie of invoering van een systeem voor het bepalen van minimumnormen voor de beveiliging van identiteitskaarten en gemeenschappelijke minimumeisen voor verblijfsdocumenten afgegeven aan EU-burgers en, in het geval van de verblijfskaarten voor familieleden van EU-burgers uit derde landen, het gebruik van het gemeenschappelijke uniforme model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen — werd deze laatste gekozen, omdat hiermee de grondrechten worden geëerbiedigd, met name de bescherming van persoonsgegevens en van de privacy.

2.7. Het onderhavige voorstel zal nog vergezeld gaan van niet-bindende maatregelen (zoals bewustwordings- en opleidingsacties) voor een soepele uitvoering die op de specifieke situatie en behoeften van elke lidstaat is toegesneden, waaronder:

- a) een programma voor monitoring van de outputs, resultaten en effecten van deze verordening;
- b) rapportage door de lidstaten aan de Commissie binnen één jaar nadat de verordening van toepassing is geworden, en vervolgens jaarlijks, van informatie die van essentieel belang wordt geacht om het functioneren van deze verordening daadwerkelijk te kunnen monitoren;
- c) evaluatie door de Commissie, ten vroegste zes jaar nadat de verordening van toepassing is geworden, van het tot stand gekomen rechtskader op zijn effectiviteit, efficiëntie, relevantie, coherentie en toegevoegde waarde voor de EU, om ervoor te zorgen dat er voldoende gegevens beschikbaar zijn en dat er, middels raadplegingen van belanghebbenden, feedback wordt verzameld over de effecten van de wetwijzigingen en de ten uitvoer gelegde soft-lawmaatregelen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is zeer te spreken over dit initiatief van de Commissie, waarvoor het in eerdere adviezen al had gepleit, en stemt in met de rechtsgrondslag, die bij de reikwijdte van het voorstel past, evenals met de keuze van het rechtsinstrument. Het beaamt dat het voorstel in overeenstemming is met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en met de grondrechten, en dringt er tevens op aan dat het met spoed wordt aangenomen.

3.2. Het EESC staat ook achter het voorschrift dat de kaart een gezichtsofname van de houder en twee vingerafdrukken in een interoperabel formaat dient te bevatten, en achter de uitzonderingen daarop, en deelt de mening dat biometrische gegevens moeten worden gescheiden van alle andere gegevens die eventueel bij besluit van de lidstaten op deze kaarten zijn opgeslagen.

3.3. Het EESC herinnert aan de conclusies van het Refit-programma en van de burgerraadplegingen, waaruit bleek dat het vrije verkeer in de Europese ruimte soms niet helemaal soepel verloopt, met name als gevolg van identiteitskaarten die door de autoriteiten niet als reisdocumenten worden erkend, verschillende geldigheidsperiodes die de erkenning door de lidstaten in de weg staan, en problemen die burgers ondervinden wanneer zij toegang willen tot goederen en diensten.

3.4. Het EESC vindt echter dat de Commissie onvoldoende rekening heeft gehouden met deze conclusies; de lidstaten mogen immers nog steeds zelf kiezen of zij identiteitskaarten invoeren op hun nationale grondgebied, en ze mogen zelf het toepassingsgebied, de minimuminformatie en het type van deze kaarten bepalen.

3.5. Het EESC wijst erop dat identiteitskaarten doorgaans fungeren als belangrijkste identiteitsbewijs van de houder, waarmee toegang kan worden verkregen tot financiële diensten (met name het openen van een bankrekening), sociale voorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs en de uitoefening van wettelijke en politieke rechten.

3.6. Net als het Europees Parlement, dat in zijn studie „The Legal and Political Context for setting a European Identity Document” tot dezelfde conclusie kwam, had het EESC ook graag gezien dat de Commissie de mogelijkheid had onderzocht om een Europese identiteitskaart in te voeren die de Europese burgers het recht geeft om uitsluitend op basis van deze kaart te stemmen, ook al zou daarvoor een andere rechtsgrondslag nodig zijn.

3.7. Het EESC vreest ook dat de nalevingskosten die met de nieuwe kaarten gemoeid zijn in ondoorzichtige mate op de burgers zullen worden afgewenteld, wanneer de nationale overheden volledig de vrije hand krijgen. Het Comité acht het dan ook noodzakelijk dat de kosten die het onderhavige voorstel met zich meebrengt, vooraf worden beoordeeld om ervoor te zorgen dat zij passend en evenredig zijn.

3.8. Het EESC wijst erop dat, volgens de effectbeoordeling van het onderhavige voorstel, veel lidstaten die identiteitskaarten afgeven nog niet toestaan dat er biometrische gegevens worden verkregen (Italië, Frankrijk, Roemenië, Kroatië, Tsjechische Republiek, Finland, Malta, Slowakije en Slovenië), en dat het daarom noodzakelijk is om de financiële en technologische impact van deze maatregelen op de burgers en de betreffende overheidsinstanties in kaart te brengen en te voorkomen.

3.9. Voorts moet in dit voorstel duidelijk naar voren komen dat de identiteitskaart een rechtsgeldig instrument is dat de houder in staat stelt om in ongeacht welke lidstaat een aantal handelingen te verrichten, zoals zich vrij verplaatsen binnen het Schengengebied, goederen verwerven en diensten, met name financiële diensten, afnemen.

3.10. Anderzijds wil het EESC ook wijzen op de problemen die zijn opgetreden in verband met verblijfsdocumenten, met name de overvloed aan documenten, en de weigering van toegang tot de lidstaten en van toegang tot fundamentele goederen en diensten — problemen waarvoor, zo vreest het Comité, dit voorstel geen oplossing kan bieden.

3.11. Niettemin is het noodzakelijk dat het beginsel van minimale gegevensverwerking in acht wordt genomen en dat wordt gewaarborgd dat de doeleinden waarvoor biometrische gegevens worden verzameld duidelijk en transparant zijn en dat een legaal, welomlijnd en transparant doel wordt beoogd.

3.12. Het EESC is van mening dat de Commissie haar keuze voor dit rechtsinstrument niet afdoende rechtvaardigt en betreurt dat zij niet uitlegt waarom zij niet met een voorstel is gekomen dat een ruimere harmonisatie van de wetgeving beoogt, zodat er een echt gemeenschappelijk systeem van identiteitsdocumenten ontstaat dat onmiskenbare voordelen biedt op het gebied van veiligheid, eenvoudige en snelle controles en eenvoudige procedures, waar de burgers absoluut baat bij hebben, en betreurt dat de Commissie dit niet eens als doel voor de middellange termijn heeft aangemerkt. Dit is een optie die brede steun krijgt, zoals blijkt uit een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2018) 111 final)⁽³⁾: „Een meerderheid van EU-burgers die is geraadpleegd, steunde de ruimere harmonisatie van nationale identiteitskaarten (ID 2) en is voorstander van een algemene harmonisatie van verblijfsdocumenten (RES 3).”

3.13. Het is onbegrijpelijk waarom er in het voorstel niet, net als in het geval van verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie, wordt bepaald wat er op de kaarten moet worden vermeld, nl. datgene wat in de bijlage bij de effectbeoordeling van dit voorstel wordt genoemd: titel van het document, naam, geslacht, nationaliteit, geboortedatum, geboorteplaats en plaats van afgifte, handtekening en geldigheidsduur van het document.

3.14. Het EESC onderstreept dat er strenger moet worden gecontroleerd op fraude, vooral in het vervoer, met name het vervoer door de lucht, over land en over zee, en dat de grensbewakingsdiensten over voldoende menselijke, logistieke en technische middelen moeten beschikken om ervoor te zorgen dat de documenten van alle lidstaten niet alleen worden erkend, maar ook beter worden gecontroleerd.

3.15. Het is dan ook van fundamenteel belang dat de tenuitvoerlegging van dit voorstel wordt gemonitord en op de voet wordt gevolgd door de Commissie, om te waarborgen dat de documenten waarover dit voorstel gaat worden erkend als reisdocumenten en documenten die toegang verschaffen tot publieke en private diensten.

3.16. Voorts is het EESC van oordeel dat ook andere, aanvullende elementen die de lidstaten in de identiteitskaarten hadden moeten opnemen, indien nodig in het voorstel aan de orde hadden kunnen komen, en dat het al dan niet opnemen of het gebruik ervan door de belanghebbenden zelf of door derden, voor zover mogelijk, gestandaardiseerd had kunnen worden.

⁽³⁾ Samenvatting van de effectbeoordeling bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Artikel 1 — Gezien de reikwijdte van dit voorstel vindt het EESC dat onder „onderwerp” ook de minimale informatievereisten hadden moeten worden genoemd.

Wat duidelijk moet worden vermeld, is dat deze verordening in overeenstemming is met het beginsel van wettigheid, evenals met het beginsel van echtheid, waarachtigheid, ondubbelzinnigheid en bescherming van de identificatiegegevens van de burgers.

4.2. Artikel 2 — Behalve het toepassingsgebied en onverminderd het bepaalde in Richtlijn 2004/38/EG zou in het voorstel ook moeten worden gedefinieerd wat onder „identiteitskaart van een staatsburger” wordt verstaan, om ervoor te zorgen dat het in alle lidstaten om hetzelfde document gaat.

4.3. Artikel 3, lid 2 — Het EESC plaatst vraagtekens bij de eis dat de titel van het document „in ten minste één andere officiële taal” moet verschijnen, omdat dat niet adequaat en passend is om de erkenning van documenten aan de grens te vergemakkelijken.

4.4. Artikel 3, lid 10 — Het EESC vindt dat de geldigheidsduur van deze documenten voor elke leeftijdsgroep eenvormig zou moeten worden vastgesteld in de verordening.

4.5. Artikel 5 — De periode voor uitfasering van de kaarten zou drie jaar moeten zijn in plaats van vijf jaar.

4.6. Artikel 6

4.6.1. Op de verblijfsdocumenten zou ook het volgende moeten worden aangegeven:

- naam van vader en naam van moeder,
- nationaliteit,
- geboorteplaats,
- geslacht,
- lengte,
- kleur van ogen,
- handtekening.

4.6.2. Om er zeker van te zijn dat de identiteit van elk individu correct wordt vastgesteld, moeten de naam en voorna(a)m(en) van de kaarthouder voluit worden geschreven, in overeenstemming zijn met zijn of haar geboortecertificaat en correct worden gespeld.

4.7. Artikel 8, lid 2 — De periode voor uitfasering van de kaarten zou drie jaar moeten zijn in plaats van vijf jaar.

4.8. Artikel 10 — Onverminderd de toepassing van Verordening (EU) 2016/679 zou dit voorstel, volgens het EESC, specifieke regels moeten bevatten over het doel van de databank, de wijze van verzamelen en updaten, het mededelen en raadplegen van en de toegang tot gegevens, evenals het bewaren van persoonlijke gegevens.

4.9. Artikel 12, lid 1 — De termijn voor het indienen van het verslag over de tenuitvoerlegging van deze verordening zou drie jaar moeten zijn in plaats van vier jaar, overeenkomstig overweging 21.

4.10. Artikel 12, lid 2 — De termijn voor het indienen van het evaluatieverslag zou vijf jaar moeten zijn in plaats van zes jaar.

4.11. Ook zou in de verordening moeten worden vastgelegd binnen welke termijn na de geboorte van een kind een identiteitskaart moet worden aangevraagd (bijvoorbeeld dertig dagen).

4.12. In de verordening moet ook worden bepaald dat een publieke of private instantie die de identiteit van iemand controleert aan de hand van een geldige identiteitskaart, die kaart enkel mag innemen of bewaren voor zover dat nodig is met het oog op de veiligheid en verdediging van de lidstaat; de kaart mag evenmin worden gefotokopieerd of anderszins worden gereproduceerd zonder uitdrukkelijke toestemming van de kaarthouder, tenzij een rechter hiertoe opdracht heeft gegeven, om voor de hand liggende redenen van veiligheid, preventie van fraude of onrechtmatig gebruik en met het oog op de bescherming van persoonsgegevens en privacy.

4.13. Ook zouden de gegevens onmiddellijk moeten worden gewist in geval van verlies, diefstal of vervanging van de kaart, om frauduleus gebruik van officiële documenten te voorkomen.

Brussel, 11 juli 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
