

Yttrande Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet

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

(2018/C 367/15)

Huvudföredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Remiss	Europaparlamentet, 28.5.2018 Rådet, 18.6.2018
Rättslig grund	Artiklarna 21.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Beslut av kommitténs presidium	22.5.2018
Antagande vid plenarsessionen	11.7.2018
Plenarsession nr	536
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	155/8/5

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ser mycket positivt på det initiativ som här granskas eftersom kommittén anser att det är både nödvändigt och angeläget. Den godtar den rättsliga grund som har valts då den passar förslaget begränsade omfång, liksom valet av lagstiftningsinstrument, och slår fast att förslaget respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna såväl som de grundläggande rättigheterna. Den vill att förslaget ska antas så snart som möjligt.

1.2 Kommittén håller också med om att handlingen måste innehålla en ansiktsbild av och två fingeravtryck från innehavaren, vilka ska registreras i driftskompatibla format, och instämmer i kraven på att de biometriska uppgifterna måste separeras från alla andra uppgifter som kan lagras på kortet.

1.3 EESK anser emellertid att kommissionen inte ger en tillfredsställande motivering till valet av lagstiftning och att den inte heller förklarar skälen till varför den inte har lagt fram ett förslag som baseras på en bredare harmonisering av lagstiftningen, så att ett enda system för identitetshandlingar verkligen inrättas. Det skulle utan tvekan ha gjort kontrollerna säkrare, enklare och snabbare och förfarandena mer enhetliga, och tveklöst ha gynnat medborgarna. Vi förstår inte varför de obligatoriska delar som anges i bilagan till konsekvensbedömningen, dvs. handlingens titel, innehavarens namn, kön, medborgarskap, födelsedatum och födelseort, plats för utfärdande av handlingen, namnteckning samt sista giltighetsdag, inte föreskrivs i förslaget, vilket gjorts för de uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare.

1.4 Kommittén anser även att förslaget inte ens omfattar alla slutsatser från Refit-programmet och från samråden med medborgarna, där situationer som tydligt kan hindra den fria rörligheten i det europeiska området togs upp. I förslaget finns nämligen valmöjligheten för medlemsstaterna kvar vad gäller införandet av identitetskort på sina territorier, definitionen av tillämpningsområdet, minimiinformation och typ av identitetshandlingar.

1.5 EESK hade velat se att kommissionen undersökte möjligheten att skapa ett europeiskt identitetskort som skulle vara ett rösträttsbevis för EU-medborgarna, men för detta skulle det krävas en annan rättslig grund.

1.6 EESK fruktar att medborgarna kommer att få bära de ökade efterlevnadskostnaderna för de nya korten, till belopp som okända, orimliga och oproportionerliga eftersom beslutet helt och hållet ligger hos medlemsstaternas förvaltningar.

1.7 EESK anser dessutom att de ytterligare detaljer som medlemsstaterna kan införa på korten skulle ha kunnat behandlas och i tillämpliga fall likriktas, antingen vad gäller deras införande eller vad gäller deras användning av de berörda parterna själva eller av tredje part.

1.8 För EESK är det avgörande att Europeiska kommissionen följer och övervakar genomförandet av förslaget i fråga eftersom det gäller säkerställandet av att handlingarna erkänns fullt ut, dvs. själva målet med förslaget, och inte bara som identifikationsätt utan också som instrument som ger innehavaren rätt att utföra ett antal handlingar i vilken medlemsstat som helst, såsom att röra sig inom Schengenområdet, köpa tjänster och varor – i synnerhet finansiella tjänster – samt tillgå offentliga och privata tjänster.

1.9 Med tanke på hur viktig och brådskande denna förordning är rekommenderar EESK att alla tidsfrister som anges för dess ikraftträdande och senare uppföljning tidigareläggs.

1.10 Kommittén uppmanar kommissionen, Europaparlamentet och medlemsstaterna att noga läsa dess särskilda kommentarer, i synnerhet avseende de delar den anser vara helt avgörande liksom vissa av bestämmelserna om tredje parts användning av dessa handlingar, vilka har visat sig vara särskilt viktiga i vissa medlemsstater.

2. Kort sammanfattning av förslaget och dess grunder

2.1 I sitt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet "Fjortonde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion" ⁽¹⁾ diskuterar kommissionen bland annat situationens utveckling vad gäller de två främsta pelarna i EU:s försvar: å ena sidan kampen mot terrorism och den organiserade brottsligheten samt hur denna kamp kan stödjas, och å andra sidan förstärkningen av vårt försvar och vår motståndskraft mot dessa hot. Den hänvisar då även ⁽²⁾ till ett lagstiftningsförslag som syftar till att göra nationella identitetshandlingar och uppehållsdokument säkrare för att "försvara för terrorister och andra brottslingar att missbruka eller förfalska sådana dokument för att ta sig in i eller förflytta sig inom EU".

2.2 I samma meddelande uppges också att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns statistik om förfalskade dokument visar att "nationella identitetskort med svaga säkerhetsdetaljer är de resehandlingar som oftast används i bedrägligt syfte inom EU". Som en del av EU:s åtgärder mot förfalskade resehandlingar enligt handlingsplanen från december 2016 antog kommissionen tillsammans med rapporten om gjorda framsteg ett förslag till förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. "Genom att säkerhetsdetaljerna i identitetskort och uppehållsdokument förbättras blir det svårare för brottslingar att missbruka eller förfalska sådana handlingar för att förflytta sig inom EU eller korsa dess yttre gränser. Säkrare identitetshandlingar kommer att bidra till att förstärka förvaltningen av EU:s yttre gränser (bland annat när det gäller utmaningen med återvändande terroriststridande och deras familjemedlemmar). Säkrare och mer tillförlitliga handlingar kommer samtidigt att göra det lättare för EU-medborgare att utöva sina rättigheter till fri rörlighet", står det att läsa i det förslaget.

2.3 Kommissionens förslag, som stöder sig på en konsekvensbedömning och ett offentligt samråd, innehåller minimisäkerhetsstandarder för nationella identitetskort och bestämmelser om att biometriska uppgifter i form av foto och fingeravtryck ska finnas lagrade på ett chip i korten. Förslaget innehåller också minimikrav på den information som lämnas i uppehållsdokument som utfärdas till EU-medborgare som befinner sig på resa, liksom en fullständig harmonisering av de uppehållskort som utfärdas till tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EU-medborgare. Kommissionen uppmanar medlagstiftarna att granska lagstiftningsförslaget utan dröjsmål så att en överenskommelse snabbt kan nås.

2.4 Det är mot denna allmänna ram som man bör utvärdera och bedöma det förslag till förordning som är föremål för granskning och som framför allt syftar till följande:

a) Att förbättra förvaltningen av de yttre gränserna.

⁽¹⁾ COM(2018) 211 final, 17.4.2018.

⁽²⁾ Bland de olika åtgärder som diskuteras vill vi särskilt framhålla de nya instrumenten för insamling av elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden, den ökade tillgången till finansiell information för att förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra allvarliga brott, de hårdare reglerna mot sprängämnesprekursorer som kan användas för att tillverka hemmagjorda sprängämnen, de skärpta kontrollerna av import och export av skjutvapen för att förhindra olaglig handel med dem, kampen mot terrorisminnehåll på nätet, de driftskompatibla informationssystemen och det förbättrade informationsutbytet, skyddet mot kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära risker samt skyddet av offentliga platser, kampen mot it-brottslighet och den ökade cybersäkerheten.

- b) Att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet och att bygga upp en verklig säkerhetsunion.
- c) Att främja unionsmedborgarnas rörlighet när de utövar rätten till fri rörlighet och att tillhandahålla dem ett identitetsbevis inför offentliga eller privata organ när de utövar rätten att bo i ett annat land inom EU.
- d) Att stärka EU:s insatser mot bedrägerier med resehandlingar och att minska risken för förfalskning och dokumentbedrägerier.
- e) Att förebygga missbruk och hot mot den inre säkerheten med anknytning till brister avseende dokumentssäkerhet.
- f) Att förhindra resor till tredjeländer i syfte att delta i terroristverksamhet och en helt straffri återkomst till EU.

2.5 För att uppnå dessa mål lade kommissionen fram det förslag till förordning som är föremål för granskning, varvid den ansåg att det är fråga om ett lämpligt rättsligt instrument som grundar sig på artikel 21.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och som efterlever subsidiaritetsprincipen och rymms inom de ramar som proportionalitetsprincipen anger.

2.6 Bland de tre alternativ som utvärderats – att bevara dagens situation, att genomföra en långtgående harmonisering eller att anta ett system för fastställande av minimisäkerhetsstandarder för identitetskort samt gemensamma minimikrav på uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och, när det gäller uppehållskort som utfärdas till tredjelandsmedborgare som är en EU-medborgares familjemedlemmar, tillämpning av ett enhetligt format för uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare – är det det sistnämnda som valts då det anses förenligt med de grundläggande rättigheterna, framför allt skyddet av uppgifter och av privatlivet.

2.7 Det granskade förslaget kommer även att åtföljas av icke-bindande åtgärder såsom insatser inriktade på ökad medvetenhet och utbildning, som syftar till att säkerställa en harmoniserad tillämpning av förslaget anpassad efter situationen och de särskilda behoven i varje medlemsstat, och bland vilka följande kan understrykas:

- a) Ett program för uppföljning av den granskade förordningens utfall, resultat och konsekvenser.
- b) Översändande från medlemsstaterna till kommissionen, ett år efter genomförandets början och därefter en gång om året, av information som bedöms som väsentlig för en effektiv övervakning av nämnda förordnings funktionssätt.
- c) Utvärdering från kommissionens sida av den hädanefter antagna rättsliga ramens effektivitet, verkan, relevans, samstämmighet och europeiska mervärde, men inte förrän sex år efter datumet för ikraftträdande, i syfte att garantera att man har tillgång till tillräckliga data, och anordnande av samråd med berörda parter för att samla in deras synpunkter på verkan av de lagstiftningsändringar och icke-bindande åtgärder som tillämpats.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK ser mycket positivt på det initiativ som granskats, vars nödvändighet kommittén framhållit i andra yttranden, och godkänner dess rättsliga grund, som den bedömer som anpassad efter den begränsade ramen. Kommittén ser mycket positivt även på valet av lagstiftningsinstrument och bekräftar att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt de grundläggande rättigheterna, och uppmanar till ett antagande utan dröjsmål av förslaget.

3.2 Kommittén samtycker även till skyldigheten att i handlingen inbegripa en bild på innehavarens ansikte och två av vederbörandes fingeravtryck, vilka ska registreras i driftskompatibla format, samt till de undantag som föreskrivs liksom till det krav enligt vilket biometriska uppgifter ska kunna separeras från alla andra uppgifter som eventuellt ingår i dessa kort enligt beslut av medlemsstaterna.

3.3 EESK hänvisar till Refit-programmets slutsatser och medborgarsamråden, som visat på situationer som tydligt utgör ett hinder för fri rörlighet i det europeiska området, särskilt på grund av att myndigheterna inte erkänner identitetskort som en giltig resehandling och på grund av skillnader i giltighetsperiodens längd, som står i vägen för att de ska erkännas av medlemsstaterna, samt svårigheter som detta ger upphov till vad gäller medborgares tillgång till varor och tjänster.

3.4 Kommittén anser likväl att förslaget inte lever upp till dessa slutsatser eftersom det även fortsättningsvis står medlemsstaterna fritt att införa identitetskort inom sina respektive territorier, liksom att fastställa tillämpningsområdet, de minimiuppgifter som ska anges och typen av identitetskort.

3.5 EESK påminner om att identitetskort vanligtvis utfärdas som innehavarens huvudsakliga identitetsbevis och att de på så vis möjliggör för medborgare att få tillgång till finansiella tjänster, bland annat att öppna ett konto, till sociala förmåner, till hälso- och sjukvård, till utbildning och till att utöva juridiska och politiska rättigheter.

3.6 För övrigt, och såsom rekommenderas i Europaparlamentets studie "The Legal and Political Context setting for European Identity Document" (den rättsliga och politiska ramen för införandet av en europeisk identitetshandling), skulle EESK ha önskat att kommissionen även undersökte möjligheten att inrätta ett europeiskt identitetskort som i sig ger EU-medborgarna rösträtt, även om det för detta ändamål skulle ha krävts att man utgick från en annan rättslig grund.

3.7 EESK fruktar dessutom att kostnaderna för att göra nya kort förenliga med kraven kommer att falla på medborgarna, till obestämda belopp i den mån det överläts åt medlemsstaternas myndigheter att fastställa dem helt och hållet enligt eget gottfinnande. I detta avseende anser EESK att det är nödvändigt att genomföra en förhandsutvärdering av de kostnader som det berörda förslaget konsekvenser ger upphov till, så att de blir rimliga och proportionerliga.

3.8 EESK måste understryka att enligt konsekvensbedömningen av förslaget tillåter många medlemsstater som utfärdar identitetskort fortfarande inte insamling av biometriska uppgifter (Italien, Frankrike, Rumänien, Kroatien, Tjeckien, Finland, Malta, Slovakien och Slovenien), vilket innebär att åtgärdernas finansiella och tekniska konsekvenser för medborgarna och de berörda offentliga myndigheterna behöver kvantifieras och utvärderas.

3.9 EESK betonar vidare vikten av att man i detta förslag klargör identitetskortets legitimitet i egenskap av ett instrument som möjliggör för innehavaren att genomföra en rad åtgärder i vilken medlemsstat som helst, i synnerhet vad gäller rörlighet inom Schengenområdet och köp av varor och tjänster, i synnerhet finansiella sådana.

3.10 EESK kan inte heller annat än lyfta fram de svårigheter som är kopplade till uppehållshandlingar – i synnerhet vad gäller mångfalden av dokument och vägrad inresa i medlemsstaterna, samt vad gäller tillgång till nödvändiga varor och tjänster – då kommittén fruktar att förslaget inte är tillräckligt för att lösa dessa situationer.

3.11 Kommittén understryker dock nödvändigheten av att man respekterar principen om att minimera behandlingen av uppgifter, samtidigt som man garanterar att syftena med insamling av biometriska uppgifter är tydliga och transparenta samt styrda av legitima, tydligt fastställda och transparenta mål.

3.12 EESK anser att kommissionen inte ger en tillfredsställande motivering till valet av lagstiftning och att den inte heller förklarar skälen till varför den inte har lagt fram ett förslag som baseras på en bredare harmonisering av lagstiftningen, så att ett enda system för identitetshandlingar verkligen inrättas. Det skulle utan tvekan ha gjort kontrollerna säkrare, enklare och snabbare och förfarandena mer enhetliga, och tveklöst ha gynnat medborgarna. Kommittén förstår inte varför denna harmonisering inte nämns som ett mål att uppnå på åtminstone medellång sikt. Detta alternativ är, såsom för övrigt också uttryckligen fastställs i kommissionens arbetsdokument (SWD(2018) 111 final⁽³⁾), det som anses vara bäst av "en majoritet av de EU-medborgare som hörts[, som] stödjer en bredare harmonisering inom EU av nationella ID-kort (ID 2) och är för övergripande harmoniserade uppehållshandlingar (RES 3)".

3.13 Det förblir oklart varför de obligatoriska delar som anges i bilagan till konsekvensbedömningen, dvs. handlingens titel, innehavarens namn, kön, medborgarskap, födelsedatum och födelseort, plats för utfärdande av handlingen, namnteckning samt sista giltighetsdag, inte föreskrivs i förslaget, vilket gjorts för de uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare.

3.14 EESK betonar nödvändigheten av att förstärka kontrollen av bedrägerier, med särskild uppmärksamhet fäst vid transporter, i synnerhet luft-, land- och sjötransporter, och att ge gränskontrolltjänster personella, logistiska och tekniska resurser för att garantera inte bara erkännandet av handlingar från alla medlemsstater, utan också stärkandet av kontrollen av dessa.

3.15 I detta avseende är det avgörande att kommissionen följer upp och övervakar genomförandet av detta förslag för att garantera att handlingar erkänns fullt ut, vilket är själva syftet med detta förslag, som handlingar för resande och tillgång till offentliga och privata tjänster.

3.16 EESK anser dessutom att de ytterligare detaljer som medlemsstaterna kan införa på korten skulle ha kunnat behandlas och i tillämpliga fall likriktas, antingen vad gäller deras införande eller vad gäller deras användning av de berörda parterna själva eller av tredje part.

⁽³⁾ Sammanfattning av konsekvensbedömning av förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Artikel 1 – Med tanke på förslagets räckvidd anser EESK att man i det bör hänvisa till minimikraven vad gäller information.

Kommittén betonar nödvändigheten av att tydligt fastställa att detta förslag respekterar legalitetsprincipen och principerna om äkthet, korrekthet och otvetydighet samt säkerheten för medborgarnas identifieringsuppgifter.

4.2 Artikel 2 – Utöver tillämpningsområdet, och utan att det påverkar direktiv 2004/38/EG, anser EESK det vara nödvändigt att man i förslaget ger en definition av "identitetskort som medlemsstaterna utfärdar till sina egna medborgare" för att således försäkra sig om att det handlar om en handling som är harmoniserad i alla medlemsstater.

4.3 Artikel 3.2 – EESK ställer sig frågande till kravet på att ange benämningen på ett annat officiellt språk, vilket kommittén inte anser vara varken tillräckligt eller lämpligt för att underlätta erkännandet av handlingarna utanför landets gränser.

4.4 Artikel 3.10 – EESK anser att dessa handlingars giltighetstid bör fastställas på ett enhetligt sätt i förordningen, med enhetliga åldersgrupper.

4.5 Artikel 5 – Utfasningen av befintliga identitetskort bör vara i tre år, inte fem.

4.6 Artikel 6

4.6.1 Uppehållshandlingarna bör även innehålla följande element:

— Moderns och faderns namn.

— Nationalitet.

— Födelseort.

— Kön.

— Längd.

— Ögonfärg.

— Namnteckning.

4.6.2 Vad gäller innehavarens förnamn och efternamn bör namnet vara komplett samt motsvara det som står på födelseattesten och den officiella stavningen. Detta för att garantera medborgarnas individuella identitet.

4.7 Artikel 8.2 – Utfasningen av befintliga uppehållskort bör vara i tre år, inte fem.

4.8 Artikel 10 – Utan att det påverkar tillämpningen av förordning (EU) 2016/679 anser EESK att det aktuella förslaget bör inbegripa specifika bestämmelser om syftet med databasen, om det sätt som personuppgifter samlas in och uppdateras, kommuniceras och konsulteras på samt om åtkomsten till och bevarandet av dem.

4.9 Artikel 12.1 – Rapporten om genomförandet bör lämnas efter tre år i stället för efter fyra, vilket för övrigt fastställs i skäl 21.

4.10 Artikel 12.2 – Rapporten om utvärderingen bör lämnas efter fem år, inte sex.

4.11 EESK anser att det i förordningen bör fastställas att tidsfristen för när id-kortet krävs börjar löpa vid födseln (t.ex. 30 dagar).

4.12 I förordningen bör det dessutom fastställas att ett offentligt eller privat organ som kontrollerar en persons identitet med hjälp av ett giltigt identitetskort när kortet uppvisas enbart får konfiskera eller behålla kortet om det är absolut nödvändigt med hänsyn till medlemsstaternas säkerhet och försvar. Det bör också av uppenbara säkerhetsskäl, för att förhindra bedrägeri och missbruk samt för att skydda uppgifter och privatlivet vara förbjudet att kopiera eller på annat sätt reproducera handlingen utan innehavarens uttryckliga medgivande, förutom på beslut av en rättslig myndighet.

4.13 I gengäld bör man föreskriva omedelbar utplåning av uppgifterna om ett identitetskort tappas bort, stjäls eller ersätts och vid fall av identitetsstöld för att undvika alla former av bedräglig användning av officiella handlingar.

Bryssel den 11 juli 2018.

Luca JAHIER
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
