

Notat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til Europa-Parlamentet 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

Nærværende grund- og nærhedsnotat oversendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

KOM(2018) 212 endelig

Nyt notat.

1. Resumé

Forslagets overordnede formål er at øge sikkerheden ved de dokumenter, der udstedes til egne statsborgere, unionsborgere og familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere. Danmark udsteder ikke nationale ID-kort, der er omfattet af anvendelsesområdet for dette forslag, hvorfor den del af forslaget ikke er relevant for Danmark.¹ Forslaget skal samtidig gøre det nemmere for EU-borgere at benytte sig af retten til fri bevægelighed, idet ensartede dokumenter vil afhjælpe en række praktiske udfordringer. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes umiddelbart at have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt positiv over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2018) 212 af 20. april fremsat forslag om styrkelse af sikkerheden ved unionsborgeres identitetskort og ved opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed. Forslaget er den 16. maj 2018 oversendt til Rådet i dansk sprogversion.

Forslaget indgår i Kommissionens handlingsplan fra 2016 om at styrke EU's bekæmpelse af svindel med rejsedokumenter², hvor indsatsen for at afhjælpe dokumentssikkerhedsproblemer med blandt andet ID-kort og

¹ Der udstedes ikke i Danmark nationale ID-kort, hvis formål er omfattet af dette forslag. Økonomi- og Indenrigsministeriet er hørt over forslaget og nærværende notats udfærdigelse. Økonomi og Indenrigsministeriet har i den forbindelse bemærket, at det er ministeriets opfattelse, at legitimationskort, der udstedes med hjemmel i lov om udstedelse af legitimationskort (lov nr. 236 af 15. marts 2017), ikke har samme formål som de id-kort, forordningsforslaget vedrører, da legitimationskortet ikke generelt har til formål at fungere som rejselegitimation.

² https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161208/communication_-_action_plan_to_strengthen_the_european_response_to_travel_document_fraud_en.pdf



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

11. juli 2018

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
NIKE

opholdsdokumenter blev fastslagt. Rådet tilsluttede sig i marts 2017³ Kommissionens handlingsplan.

Om baggrunden for forslaget har Kommissionen blandt andet anført, at der er stor forskel på sikkerhedsniveauet for de nationale ID-kort samt for opholdsdokumenter for EU-borgere med bopæl i en anden medlemsstat samt deres familiemedlemmer, hvilket øger risikoen for forfalskning og dokumentfalsk, der er med til at forringe sikkerheden i EU og ved EU's grænser. Forslaget skal således bidrage til udviklingen hen imod en effektiv og ægte sikkerhedsunion. I denne forbindelse fremhæves specifikt, at det foreslås, at der indføres biometriske identifikationer, særligt fingeraftryk, i bl.a. opholdskort til familiemedlemmer, hvilket vil gøre dem mere pålidelige og sikre. Endelig har forslaget til formål at afhjælpe en række praktiske vanskeligheder for de personer, der benytter sig af retten til fri bevægelighed. De praktiske vanskeligheder for EU-borgerne og deres familiemedlemmer ses blandt i forhold til indgåelser af aftaler med banker, forsikringsselskaber samt adgangen til sundhedsydelse m.v.

Hjemmelsgrundlaget

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 21, der giver unionsborgere ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. I artikel 21, stk. 2 fastsættes det, at Parlamentet og Rådet har mulighed for at træffe foranstaltninger og vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, hvis en handling er påkrævet for at lette udøvelsen af denne ret. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, og Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

De overordnede formål med forslaget er at lukke et sikkerhedshul og dermed forbedre sikkerheden i EU og ved EU's grænser samt at lette udøvelsen af EU-borgeres ret til fri bevægelighed ved at udstede dokumenter til EU-borgere og deres familiemedlemmer med højere ensartethed og med højere sikkerhedsstandarder.

Forslaget har følgende fokus på fire specifikke mål:

1. Øget anerkendelse af ID-kort og opholdsdokumenter med henblik på bekæmpelse af dokumentfalsk
2. Forbedret korrekt identifikationsfastlæggelse
3. Øge kendskabet til dokumenterne og de rettigheder, der knytter sig til dem, herunder gennem uddannelse.
4. Lette borgeres dagligdag og mindske alle interessenters omkostninger.

³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud/>

Forslaget indeholder bestemmelser om harmonisering af specificeringen af de generelle krav, bl.a. til de minimumssikkerhedselementer, nationale ID-kort skal udfylde. Det bemærkes i den forbindelse, at Danmark er blandt de få lande, der ikke udsteder nationale ID-kort. De kort, der udstedes, skal være udformet i ID-1-format og overholde minimumssikkerhedsstandarderne i ICAO-dokument 9303, der er et sæt af fælles specifikationer for maskinlæsbare rejsedokumenter, der sikrer global interoperabilitet, når dokumenterne kontrolleres ved hjælp af visuel kontrol og maskinaflæsning. Dokumenterne skal således være i ensartet format, design, layout og indhold. Dokumenterne skal endvidere indeholde en integrering af biometriske data (ansigtsbillede og to fingeraftryk) samt benævnes ”Identitetskort” på den udstedende medlemsstats officielle sprog og mindst ét andet af EU-institutionernes officielle sprog.

Derudover opstiller forslaget minimumssikkerhedsstandarder for opholdsdokumenter, der udstedes til EU-borgere. Af opholdsdokumentet skal dokumentets titel, anført på mindst ét andet af EU-institutionernes officielle sprog, fremgå, ligesom dokumentet skal indeholde et nummer, indehaverens navn, fødselsdato, udstedelsesdato- og sted samt en henvisning til direktiv 2004/38/EF (Direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område). Der er derimod ikke krav om, at dokumenterne skal indeholde biometri, men af forslagets betragtninger fremgår det, at medlemsstaterne er velkomne til at anvende ICAO-sikkerhedsstandarderne.

Endelig vedrører forslaget opholdskort, der udstedes til familiemedlemmer til EU-borgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed. Der er således tale om personer, der ikke selv er unionsborgere, men personer, der har opnået en afledt opholdsret som familiemedlem. Forslaget lægger op til, at sikkerhedselementerne i sådanne kort bringes på linje med opholdskort, som medlemsstaterne i øvrigt udsteder til ikke-EU-borgere, jf. Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsborgere med senere ændringer. Det skal fremgå, at kortet er udstedt i henhold til direktiv 2004/38/EF, og at kortet skal bære titlen ’opholdskort for familiemedlem til unionsborger’. Medlemsstaterne kan herudover angive data til national brug i overensstemmelse med national ret.

Det bemærkes, at forslaget ikke indfører krav om udstedelse af nationale ID-kort og opholdsdokumenter, hvis den nationale lovgivning ikke kræver det, men at kortene, såfremt de udstedes, er i overensstemmelse med de specifikationer, der opstilles.

Grundlæggende rettigheder og databeskyttelse

Forslaget vurderes at have en positiv effekt på den grundlæggende ret til fri bevægelighed ved at løse de problemer, personer, der benytter sig af retten til fri bevægelighed, samt deres familiemedlemmer oplever i forhold til ikke tilstrækkeligt sikre ID-kort samt anerkendelse af kortene. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger om anvendelse og om ophævelse af direktiv 95/46/EF

(databeskyttelsesforordningen) finder anvendelse, hvilket blandt andet medfører, at den registrerede udtrykkeligt bør gøres opmærksom på, at deres dokumenter indeholder et lagringsmedium med deres biometriske data, ligesom der gøres opmærksom på samtlige tilfælde, hvor oplysningerne i ID-kort og opholdsdokumenter behandles samt muligheden for at få dem berigtiget.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført, at dokumentfalsk er et af de værktøj, som personer, der har til hensigt at begå terrorisme eller anden alvorlig kriminalitet benytter. Sikre ID-kort og opholdsdokumenter er et afgørende element for at sikre den tillid, som fri bevægelighed inden for et område med frihed og sikkerhed kræver. Endvidere er det anført, at medlemsstaterne har kompetence til at gennemføre nationale politikker for ID- og opholdsdokumenter, hvilket ikke nødvendigvis har taget hensyn til målet om at lette den fri bevægelighed for personer eller forbedre sikkerheden internt i EU. At der ikke er fastsat en fælles tilgang til, hvordan dokumenternes sikkerhedselementer skal forbedres, eller til, hvordan det fastlægges, hvilke data dokumenter som minimum skal indeholde, vurderes som en markant risiko for dokumentfalsk, ligesom den manglende fælles tilgang giver anledning til praktiske udfordringer i medlemsstaterne og for de personer, der benytter sig af retten til fri bevægelighed. Det er Kommissionens vurdering, at en løsning af systemiske problemer med sikkerhed og de praktiske forhindringer for fri bevægelighed kræver en indsats på EU-plan, og at det ikke er muligt på nationalt plan at kunne opfylde de målsætninger, der opstilles.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet, og det bemærkes, at den foreslåede forordning ikke indebærer, at medlemsstaterne skal udstede dokumenter, som ikke udstedes i dag.

6. Gældende dansk ret

Danmark udsteder ikke identitetskort til egne statsborgere, som vil være omfattet af kapitel II om nationale identitetskort, jf. artikel 2, litra a), i forslaget til forordning. Økonomi- og Indenrigsministeriet har vurderet, at det danske legitimitetskort ikke vil være omfattet.

Danmark udsteder i henhold til EU-opholdsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 474 af 12. maj 2011) opholdsdokumenter benævnt registreringsbeviser til EU-borgere. Registreringsbeviserne meddeles i form af en skriftlig, konstaterende afgørelse pr. brev, hvis indhold ikke er nærmere reguleret. Registreringsbeviserne indeholder ikke alle de oplysninger, som ifølge forslaget vil være minimumsoplysninger.

Danmark udsteder i henhold til EU-opholdsbekendtgørelsen opholdsdokumenter benævnt opholdskort til EU-borgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere. Disse opholdskort udformes allerede i høj grad svarende til den udformning, som opholdskort til andre tredjelandstatsborgere

har. Dog indeholder opholdskort til EU-borgeres familiemedlemmer ikke biometriske data, hvilket de vil skulle ifølge forslaget.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det er den foreløbige vurdering, at forslaget ikke vil få lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes at være økonomiske konsekvenser for det offentlige, herunder Statsforvaltningen og Udlændinge- og Integrationsministeriet, ved gennemførelsen af forordningsforslaget om styrkelse af sikkerheden ved unionsborgeres identitetskort og ved opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed, i dansk ret.

Forordningen indebærer krav til opholdsdokumenter, der bl.a. indeholder flere sikkerhedselementer. Der forventes i den forbindelse at være udgifter forbundet med tilpasningen af opholdskortenes udformning, etablering af biometriske løsninger, tilretning af myndighedernes it-løsninger og øget sagsbehandling.

Det er med forslagets nuværende udformning ikke muligt at vurdere omfanget af forslagets økonomiske konsekvenser for Statsforvaltningen.

Evt. merudgifter forbundet med forslaget vil i udgangspunktet blive afholdt inden for egne bevillingsrammer, *jf. budgetvejledningen*.

8. Høring

Forslaget har været i høring hos Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen forholder sig overordnet positivt til forslaget, da det vurderes, at forslaget bidrager til:

- at indføre minimumselementer i ID-kort og opholdsdokumenter, der skal styrke værnet mod identitetsnyd og dokumentfalsk i sager om ophold for EU-borgere og deres familie
- at lukke de eksisterende sikkerhedshuller, der fortsat eksisterer i EU og dermed sikre de ydre Schengen-grænser inden for områderne sikkerhed, grænser og migration

- at EU-borgere og deres familiemedlemmer nemmere kan benytte sig af retten til fri bevægelighed

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.