



Strasbourg, den 17.4.2018
SWD(2018) 111 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Europa-Parlamentets og Rådets forslag til 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

{COM(2018) 212 final} - {SWD(2018) 110 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af Europa-Parlamentets og Rådets forslag til 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

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen? Højst 11 linjer

De vigtigste problemer, der tages op i initiativet, som vedrører fri bevægelighed og indre sikkerhed, er:

- utilstrækkeligt sikre nationale identitetskort og opholdsdokumenter, som udstedes til familiemedlemmer, som ikke er EU-borgere
- offentlige og private enheders utilstrækkelige anerkendelse af identitetskort og opholdsdokumenter
- kompleksiteten ved udstedelse, håndtering og administration af disse dokumenter.

Disse problemer skyldes hovedsagelig forskelle og manglende ensartethed i identitetskorts og opholdsdokumenters udformning, design og layout samt utilstrækkelig koordinering, kendskab og uddannelse hos interessenter, der er involveret i håndteringen af dokumenterne. Disse problemer gøre det mere kompliceret på pålidelig vis at identificere et dokument indehaver og autentificere det og øger risikoen for misbrug eller fejlagtig afvisning (f.eks. i forbindelse med grænsepassage, administrativ registrering eller adgang til tjenester). Alt dette medfører betydelige byrder og omkostninger for a) EU-borgere og deres familiemedlemmer, når de rejser eller udøver deres ret til fri bevægelighed, b) offentlige myndigheder, f.eks. grænsevagter, og c) offentlige og private enheder, f.eks. socialsikringstjenester, banker og flyselskaber.

Hvilke resultater forventes der af initiativet? Højst 8 linjer

Dette forslag har **to generelle formål**:

- at forbedre sikkerheden i EU og ved EU's grænser
- at gøre det lettere for EU-borgere at udøve retten til at færdes og opholde sig frit i EU.

Forslagets specifikke mål er:

- at øge anerkendelsen og autentificeringen af identitetskort og opholdsdokumenter og bekæmpe dokumentfalsk
- at forbedre identifikationen af personer på grundlag af identitetsdokumenter
- at øge kendskabet til dokumenterne og de rettigheder, der knytter sig til dem, herunder gennem uddannelse
- at gøre borgerens dagligdag lettere, mindske bureaukratiet og sænke alle interessenters omkostninger.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan? (nærhedsprincippet) Maksimalt 7 linjer

Der er brug for en indsats fra EU's side for at fremme den frie bevægelighed og øge sikkerhedsniveauet i EU, eftersom begge spørgsmål har en grænseoverskridende dimension og ikke kan håndteres af medlemsstaterne hver for sig. Der er brug for sammenhængende og passende foranstaltninger, der kan løse de konstaterede problemer. Det kræver en EU-omfattende tilgang, så der skabes sammenhæng i de nye regler for udformning og sikkerhedselementer i identitetskort og opholdsdokumenter, og så samarbejdet på tværs af grænserne styrkes. Hvis de nationale foranstaltninger ikke koordineres, kan de skabe yderligere problemer (og følgelig betragtelige omkostninger) for europæiske borgere, nationale myndigheder og erhvervslivet/den private sektor.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor? Højst 14 linjer

Løsningerne er inddelt i grupper: a) Identitetskort, b) opholdsdokumenter og c) processer, med henblik på at afspejle, hvilke konkrete foranstaltninger der behøves for at løse problemerne i de enkelte grupper. De kan ikke sammenlignes med hinanden.

Løsning 0: bevarelse af *status quo*

ID-løsninger: Identitetskorts udformning og sikkerhed

- **ID SOFT):** Ikkebindende foranstaltninger vedrørende identitetskort (f.eks. oplysning og uddannelse)
- **ID 1):** ID SOFT + fastlæggelse af fælles minimumskrav for identitetskorts udformning og sikkerhed
- **ID 2):** ID SOFT + ID 1) med fælles udformning af identitetskort, herunder obligatoriske fingeraftryk
- **ID3):** ID SOFT med mulighed for at udstede et EU-identitetskort ud over de nationale identitetskort

RES-løsninger: Opholdsdokumenters udformning og sikkerhed

- **RES SOFT**): Ikkebindende foranstaltninger vedrørende opholdsdokumenter
- **RES 1**): RES SOFT + harmonisering af et begrænset antal opholdsdokumentoplysninger
- **RES 2**): RES SOFT + RES 1) med fælles udformning af opholdsdokumenter, der udstedes til familiemedlemmer, som ikke er EU-borgere
- **RES 3**): RES SOFT + RES 1) med fælles udformning af alle opholdsdokumenter

PROCESS-løsninger: processer for dokumentudstedelse og informationsudveksling mellem medlemsstaterne

- **PROCESS SOFT**): skabe flere og bedre muligheder for at anmode om og modtage dokumenter
- **PROCESS 1**): PROCESS SOFT og mulighed for at udstede identitetskort gennem konsulære netværk

De foretrukne løsninger er ID 1), RES 2) og PROCESS SOFT).

Hvem støtter hvilken løsning? Højst 7 linjer

Rådet understreger i sine konklusioner vigtigheden af sikre identitetskort og opholdsdokumenter. Mange nationale myndigheder og NGO'er støtter ikkebindende foranstaltninger vedrørende alle typer af dokumenter (alle SOFT-løsninger). Nogle nationale myndigheder, der arbejder med spørgsmål vedrørende fri bevægelighed (AT, CZ, HR, DK, NL, MT og PL), ser ikke noget behov for lovgivning, mens andre (BG, CY, DE, EE, EL, FI, IE, PT, RO, SI og SK) går ind for at indføre minimumselementer i identitetskort (ID 1). Flere nationale myndigheder (CY, DK, EE, FR, EL og LU) er stemt for en harmonisering af opholdskort for familiemedlemmer, som ikke er EU-borgere, på grundlag af den fælles udformning af opholdstilladelser (RES 2). Et flertal af de hørte EU-borgere støtter den mere vidtgående EU-harmonisering af nationale identitetskort (ID 2) og går ind for generel harmonisering af opholdsdokumenter (RES 3).

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)? Højst 12 linjer

Den foretrukne løsning vil give direkte fordele på mange områder, om end de vanskeligt lader sig kvantificere. Den foreliggende dokumentation viser, at øget anerkendelse af dokumenter og øget dokumentsikkerhed vil resultere i direkte og tilbagevendende omkostningsbesparelser og lette den administrative byrde for borgere og deres familiemedlemmer, offentlige myndigheder (f.eks. grænsevagter, der udfører dokumentkontrol) og offentlige og private tjenesteudbydere (f.eks. flyselskaber, sundhedssektoren, banker og forsikring og socialsikringsorganer).

Af indirekte fordele ved de foretrukne løsninger kan nævnes en nedbringelse af omfanget af dokumentfalsk og identitetstyveri og et generelt højere sikkerhedsniveau (mindre kriminalitet, svig og terrorisme) i EU og ved EU's grænser. De forbedrede dokumenter vil også lette den frie bevægelighed for personer, fordi de vil gøre det hurtigere, lettere og sikrere at anvende dokumenterne.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)? Højst 12 linjer

Ikkebindende foranstaltninger kan tilpasses medlemsstaternes behov.

(Engangs)efterlevelseselementerne ved indfasningen af de opgraderede dokumenter vil være forskellige fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af kvaliteten af de dokumenter, der udstedes i dag. I de fleste tilfælde vil omkostningerne kunne holdes nede ved at tilpasse indfasningen til dokumenternes naturlige udskiftningscyklus. For så vidt angår nationale identitetskort og opholdskort for familiemedlemmer, som ikke er EU-borgere, kan medlemsstaterne bygge videre på den eksisterende infrastruktur (kortlæsere, dokumentscannere og udstyr til indsamling og kontrol af biometriske data) og processerne i forbindelse med fremstilling af pas og opholdstilladelser. Der forventes ikke ekstra administrations- og reguleringsomkostninger af betydeligt omfang.

Udfasningen af de svage identitetskort med henblik på hurtigere at øge sikkerheden vil medføre omkostninger i en række medlemsstater. Udfasningen af de opholdskort for familiemedlemmer, som ikke er EU-borgere, der ikke opfylder kravene, vil også medføre ekstra (engangs)omkostninger. Disse omkostninger vil stå i forhold til den hastighed, hvormed udfasningen foretages.

Hvorvidt efterlevelseselementerne i forbindelse med nye dokumenter overvælttes på borgerne, afhænger af medlemsstaternes myndigheder. Den foretrukne løsning vil ikke påføre erhvervslivet væsentlige omkostninger.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne? Højst 8 linjer

Den foretrukne løsning vil øge erhvervslivets, herunder SMV'ers og mikrovirksomheders tillid til de

identifikationsdokumenter, som potentielle kunder fra andre medlemsstater fremviser, og dermed udvide dets forretningsmuligheder. Det er af særlig interesse for mindre virksomheder, som ikke har de økonomiske og menneskelige ressourcer, der skal til for at udvikle processer, ekspertise og efteruddannelse med henblik på korrekt håndtering af identifikationsdokumenter. Den større ensartethed mellem de forskellige typer af dokumenter vil også frembyde muligheder for kortproducenter.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder? Højest 4 linjer

Den finansielle virkning vil være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, afhængigt af hvor store ændringer der skal foretages (efterlevelseseomkostninger i forbindelse med indfasningen), og hvor hurtigt forbedringerne gennemføres (efterlevelseseomkostninger i forbindelse med udfasning). Disse omkostninger kan dog holdes nede, eftersom udskiftningen i hovedsagen forventes at følge den naturlige udskiftningscyklus.

I sidste ende vil alle nationale myndigheder opnå tidsbesparelser inden for forvaltning og offentlige tjenester.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger? Højest 6 linjer

Den foretrukne løsning vil indvirke på personers grundlæggende rettigheder, og navnlig få så vidt angår chartrets artikel 7, respekt for privatliv, og artikel 8, beskyttelse af personoplysninger. Der følges samme fremgangsmåde som ved EU-lovgivning om biometriske pas og opholdstilladelser. Der vil blive taget særlige hensyn i forbindelse med indsamling af biometriske data fra mindreårige. Den foretrukne løsning vil indeholde sikkerhedsforanstaltninger og sikre registreredes rettigheder i henhold til den generelle forordning om databeskyttelse, herunder adgang til effektive retsmidler.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse? Højest 4 linjer

Ud over regelmæssig overvågning foreslås det, at Kommissionen forelægger en gennemførelsesrapport for Europa-Parlamentet og Rådet tre år efter de lovgivningsmæssige foranstaltningers anvendelsesdato.