



Rådsförordning om digitala resehandlingar baserade på identitetskort

Justitiedepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2024) 671 final Celexnummer 52024PC0671

Förslag till rådets förordning om utfärdande av och tekniska standarder för digitala resehandlingar baserade på identitetskort

Sammanfattning

Förslaget innehåller regler för att skapa digitala resehandlingar baserade på id-kort. Sådana digitala resehandlingar kan enligt kommissionen effektivisera gränskontrollerna och underlätta resandet genom att resenärer kan passera gränskontrollen på ett enklare och snabbare sätt. Förslaget går hand i hand med förslaget om en europeisk digital reseapplikation (COM(2024) 670 final). Regeringen välkomnar förslaget på ett övergripande plan.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Unionsmedborgare kan utnyttja sin rätt till fri rörlighet med hjälp av pass eller id-kort. Sådana resehandlingar är försedda med ett kontaktlöst lagringsmedium (chip) som innehåller innehavarens biografiska uppgifter, en ansiktsbild och två fingeravtryck. Den Internationella civila luftfartsorganisationen Icao påbörjade redan 2016 ett arbete med att digitalisera informationen i resehandlingar i syfte att underlätta resandet med flyg. Detta har resulterat i en standard för digitala resehandlingar som baseras på personuppgifterna i resehandlingarna, förutom fingeravtryck. En digital resehandling är en digital återgivning av en persons

identitet som härrör från den information som lagras i id-kortets chip och som kan valideras med hjälp av infrastrukturen för kryptering med öppen nyckel hos den myndighet som har utfärdat id-kortet. Enligt kommissionen kan digitala resehandlingar underlätta resandet genom att resenärer kan passera gränskontrollen på ett enklare och snabbare sätt.

Förslaget går hand i hand med förslaget om en europeisk digital reseapplikation (COM(2024) 670 final), i vilket föreslås en digital resehandling baserad på pass samt detaljerna för en europeisk digital reseapplikation, dvs. en mobilapplikation för att skapa digitala resehandlingar och för att överföra dem i syfte att kunna utföra förhandskontroller innan en resa (faktapromemoria 2024/25:FPM5). Det är därför önskvärt att båda förslagen antas samtidigt, så att medborgare som innehar ett id-kort kan använda den digitala reseapplikationen på samma sätt som om de hade haft ett pass.

I förlängningen skulle digitala resehandlingar även kunna användas för andra aktiviteter relaterade till fri rörlighet, som t.ex. folkbokföring i en annan medlemsstat än den man är medborgare i. Vidare skulle digitala resehandlingar, enligt kommissionen, kunna underlätta användningen av elektroniska identifikationssystem och till tjänster som kräver tillförlitlig identifikation. Detta skulle i så fall underlätta vardagen för medborgarna.

För att uppnå global interoperabilitet bör EU:s digitala resehandlingar, enligt kommissionen, baseras på de standarder som har lagts fast inom Icao. Vidare bör medlemsstaterna vara skyldiga att möjliggöra för medborgare som har ett id-kort att skaffa sig digitala resehandlingar. Däremot bör det inte vara obligatoriskt för den enskilda individen att använda sig av denna möjlighet, utan kommissionen föreslår att det även fortsatt ska vara möjligt att resa med endast fysiska id-kort (eller pass).

Förslaget är kompatibelt med förordning 2019/1157 om säkrare id-kort, vilken för närvarande omförhandlas (COM(2024) 316 final). I det något bredare perspektivet syftar förslaget till att underlätta den fria rörligheten vilken garanteras genom direktiv 2004/38/EG. Vidare kan initiativet kopplas till en rad andra digitala initiativ, såsom en ”europeisk digital identitet” och ”den europeiska digitala plånboken”. Tanken är att digitala resehandlingar ska kunna sparas i den digitala plånboken.

Förslaget presenterades den 8 oktober 2024

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller regler för att skapa digitala resehandlingar baserade på sådana id-kort som medlemsstaterna har utfärdat till sina egna medborgare i enlighet med art. 4.3 i direktiv 2004/38/EG, dvs. id-kort som anger innehavarens medborgarskap. De digitala resehandlingarna ska dessutom fungera i enlighet med den nya förordningen om säkerhet i id-kort (COM (2024) 316 final). Digitala resehandlingar ska kunna erhållas i samband med att en medborgare ansöker om ett nytt id-kort, men även skapas utifrån ett existerande id-kort med hjälp av t.ex. en mobiltelefon som kan läsa av id-kortets chip med hjälp av en mobilapplikation. Digitala resehandlingar bör innehålla samma personuppgifter som det id-kort som ligger till grund för handlingen, inklusive ansiktsbilden men exklusive fingeravtrycken. Digitala resehandlingar ska kunna lagras i den europeiska digitala identitetsplånboken. Skyldigheten för medlemsstaterna att erbjuda möjligheten att erhålla digitala resehandlingar ska börja tillämpas 12 månader efter att kommissionen i form av genomförandeakter lagt fast vissa tekniska specifikationer, procedurer och andra krav.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Nationella id-kort regleras i förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Det kan inte uteslutas att förslaget kan komma att få effekter på denna lagstiftning. Förslaget kan aktualisera frågor som rör grundläggande rättigheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter. Regeringen bedömer preliminärt att förslaget är förenligt med svensk grundlag. Regeringen kommer under förhandlingen bevaka att förslaget utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Förslaget medför, enligt kommissionen, inga konsekvenser för EU-budgeten. Kommissionen gör inga beräkningar för förslagets budgetära konsekvenser för medlemsstaterna. De kostnader som borde uppstå är de som föranleds av det tillhörande förslaget om en europeisk digital reseapplikation (COM(2024) 670 final) och som beskrivs där (se faktapromemoria 2024/25:FPM5). Dessa kostnader rör server- och lagringskapacitet, skapandet av en säker anslutning till

en router samt anskaffning av hårdvara för att behandla digitala resehandlingar med tillhörande utbildningsinsatser. Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys (SWD(2024)671 final) där tre olika policyalternativ bedömts, vilka alla innehåller lagstiftningsåtgärder. Samtliga alternativ utgick även från att Icao:s tekniska standarder skulle användas, att användandet av digitala resehandlingar skulle vara frivilligt för resenären och att en central teknisk lösning skulle användas för att skapa och överföra digitala resehandlingar. De viktigaste skillnaderna mellan policyalternativen rörde graden av flexibilitet för medlemsstaterna med avseende på möjligheten för individer att dels erhålla digitala resehandlingar och dels använda digitala resehandlingar i gränsöverskridande resor. Det policyalternativ som förordas av kommissionen är att medlemsstaterna ska vara skyldiga att erbjuda medborgare möjligheten att erhålla digitala resehandlingar och samtidigt lägga fast en gemensam inriktning kring hur de ska användas. Förslaget påverkar enskilda individer, men kommissionen har inte utfört någon jämställdhetsanalys. Däremot anges att kommissionen ska beakta unionens tillgänglighetsregelverk vid framtagandet av tekniska specifikationer för digitala resehandlingar.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det gränsöverskridande resandet ökar och med det belastningen på gränsmyndigheterna. Regeringen ser därför positivt på åtgärder som syftar till att effektivisera gränskontrollerna samtidigt som säkerheten i kontrollerna upprätthålls. Regeringen ser också positivt på en ökad digitalisering av gränskontrollerna, så länge säkerheten i systemen kan garanteras

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Polismyndigheten har en preliminärt positiv inställning till förslaget eftersom det anses kunna både effektivisera gränskontrollen och öka säkerheten i Sverige och Schengenområdet.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 77.3, vilken möjliggör antagande av bestämmelser om bl.a. id-kort i syfte att underlätta den fria rörligheten. Rådet beslutar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt kommissionen tillåter gällande EU-regelverk inte digitala lösningar för att underlätta utövandet av den fria rörligheten. Kommissionen menar vidare att medlemsstaterna inte har möjlighet att var för sig på ett effektivt sätt införa ett enhetligt system för digitala resehandlingar baserade på id-kort och därmed underlätta gränsöverskridande resor. Sådana lösningar kan endast genomföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt på EU-nivån. Regeringen delar kommissionens bedömningar avseende förslagets subsidiaritetsaspekter.

Kommissionen anser att förslaget är proportionellt i förhållande till de mål som ska uppnås eftersom det inte på ett avgörande sätt ändrar de regler som läggs fast i direktiv 2004/38/EG om den fria rörligheten och kommissionens förslag till ny förordning om säkra id-kort och uppehållshandlingar (COM(2024) 316 final). Det blir också frivilligt för den enskilde individen att skaffa sig och använda digitala resehandlingar. Regeringen delar i stort kommissionens bedömning.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandling i rådsarbetsgrupp förväntas påbörjas under hösten 2024.

4.2 Fackuttryck och termer

-