



Ökade möjligheter att resa inom EU med nationellt identitetskort

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2014/15:69 Ökade möjligheter att resa inom EU med nationellt identitetskort samt två motionsyrkanden som väckts med anledning av propositionen.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag och avstyrker motionsyrkandena.

I propositionen föreslår regeringen ändringar i passlagen som ger svenska medborgare möjlighet att resa till EU-medlemsstater utanför Schengenområdet utan pass om de i stället medför ett nationellt identitetskort. Den som medför ett nationellt identitetskort ska vara skyldig att överlämna detta till en behörig passkontrollant för kontroll av de biometriska uppgifter som finns lagrade i kortet och låta sig fotograferas i jämförelsesyfte.

De föreslagna lagändringarna syftar till att bättre anpassa lagen till EU:s direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet.

En mindre ändring föreslås också i syfte att anpassa lagen till EU:s förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer, den s.k. gränskodexen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

I betänkandet finns två reservationer (SD).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Reservationer	9
1. Hinder för och återkallelse av nationella identitetskort, punkt 2 (SD)	9
2. Biometriska uppgifter i nationella identitetskort, punkt 3 (SD)	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
Följdmotionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Ökade möjligheter att resa inom EU med nationellt identitetskort**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2014/15:69.

2. **Hinder för och återkallelse av nationella identitetskort**

Riksdagen avslår motion

2014/15:3043 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (SD) yrkande 1.

Reservation 1 (SD)

3. **Biometriska uppgifter i nationella identitetskort**

Riksdagen avslår motion

2014/15:3043 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (SD) yrkande 2.

Reservation 2 (SD)

Stockholm den 7 maj 2015

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Annika Hirvonen (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Kent Ekeröth (SD), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Eriksson (S), Pia Hallström (M), Christina Örnebjär (FP), Rikard Larsson (S), Runar Filper (SD) och Torbjörn Björlund (V).

Redogörelse för ärendet

I ärendet behandlar utskottet regeringens proposition 2014/15:69 Ökade möjligheter att resa inom EU med nationellt identitetskort. Propositionens förslag syftar i huvudsak till att bättre anpassa passlagen till det s.k. rörlighetsdirektivet¹.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslagen har granskats av Lagrådet.

Med anledning av propositionen har två motionsyrkanden väckts. Förslagen i motionsyrkandena återges i bilaga 1.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG

Utskottets överväganden

Ökade möjligheter att resa inom EU med nationellt identitetskort

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår motionsyrkanden om att nationella identitetskort bör likställas med pass i fråga om hinder, återkallelser m.m. och om att biometriska data såsom fingeravtryck bör införas på nationella identitetskort.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (SD).

Propositionen

Allmänt

Europaparlamentet och rådet antog den 29 april 2004 EU:s direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet². I direktivet regleras unionsmedborgares rätt att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat. Regeringen lade i februari 2006 fram förslag till lagändringar i syfte att genomföra rörlighetsdirektivet i svensk rätt. Ändringarna trädde i kraft den 30 april 2006. I samband med lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att de då nytillkomna svenska reglerna om nationella identitetskort gav anledning att också se över reglerna om svenska medborgares skyldighet att inneha pass vid utresa, och regeringen uppgav att man avsåg att återkomma till denna fråga i ett annat sammanhang (prop. 2005/06:77 s. 59).

Det svenska genomförandet av rörlighetsdirektivet och passlagens (1978:302) förenlighet med direktivet har ifrågasatts av Europeiska kommissionen (kommissionens informella ärenden 2006/4403 och 5149/13/JUST, Justitiedepartementets ärenden Ju2006/5620/L4 och Ju2013/4577/L4).

De nu föreslagna ändringarna syftar bl.a. till att bättre anpassa lagen till rörlighetsdirektivet.

Regeringens lagförslag innebär även att passlagen ändras för att bättre anpassas till kodexen om Schengengränserna³. Det sistnämnda görs genom att utformningen av passlagens undantag från kravet på att medföra

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengen-gränserna).

pass vid resor inom Schengenområdet ändras. Ikraftträdandet av gränskodexen innebär att Schengenkonventionens bestämmelser om gränspassage upphört att gälla och att frågan om gränskontroll inom Schengenområdet numera regleras av bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna.

Ändring i passlagens krav på att medföra pass

Regeringen föreslår att det i passlagen införs ytterligare ett undantag från kravet på att medföra ett giltigt pass för svenska medborgare som reser ut från Sverige. Det nya undantaget ska gälla för den som reser till en stat inom EU som inte fullt ut deltar i Schengensamarbetet (för närvarande Bulgarien, Cypern, Kroatien, Rumänien, Förenade kungariket och Irland) och som medför ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet. Vidare tydliggörs att vid inresa kan det svenska medborgarskapet styrkas genom att man visar upp ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet.

Bestämmelserna om pass respektive nationella identitetskort skiljer sig åt när det gäller hinder och återkallelse av handlingarna. För den som avtjänar ett fängelsestraff eller genomgår sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård gäller t.ex. hinder mot att få ett pass och passet kan också återkallas. Motsvarande bestämmelser saknas för nationella identitetskort. Bland annat mot denna bakgrund kan det göras gällande att den föreslagna ändringen medför ökade möjligheter för vissa brottsmisstänkta och fängelsedömda att lämna landet för att undgå lagföring eller verkställighet, och för personer som vårdas i rättspsykiatrisk vård att lämna landet för att undgå verkställighet av vården. Kriminalvården har i sitt remissyttrande pekat på möjligheten att harmonisera bestämmelserna i passlagen och förordningen om nationellt identitetskort vad gäller frågor om hinder, återkallelse och tillstånd.

Regeringen anför i propositionen att det redan i dag är möjligt för den som har passhinder eller har fått sitt pass återkallat att med ett giltigt nationellt identitetskort resa från Sverige via en annan Schengenstat till stater inom EU som inte fullt ut deltar i Schengensamarbetet. Rörlighetsdirektivets genomförande medför nämligen att andra Schengenstater inte kräver att ett pass visas upp vid resa till stater inom EU som inte fullt ut deltar i Schengensamarbetet.

Vidare anför regeringen att det inom hela EU i dag finns goda förutsättningar för att återföra och lagföra en person som avviker från verkställighet av ett frihetsberövande genom utfärdande av en europeisk arresteringsorder.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att en möjlighet för svenska medborgare att resa inom hela EU med ett nationellt identitetskort inte skulle leda till några beaktansvärda negativa konsekvenser. Med hänsyn till de goda möjligheter som finns när det gäller att inom hela EU bl.a. återföra personer som avviker från verkställighet av ett frihetsberövande

bedöms det inte heller motiverat att i nuläget införa bestämmelser om hinder och återkallelse av nationella identitetskort. En sådan ordning skulle komplicera förfarandet vid utfärdandet av nationella identitetskort och försvåra möjligheten att erhålla den enda identitetshandling utöver pass som kan användas för att styrka svenskt medborgarskap. Regeringen avser dock att följa utvecklingen i frågan.

Kontroll av identitetskort

I likhet med pass är svenska nationella identitetskort försedda med ett biometriskt underlag i syfte att försvåra missbruk och förbättra säkerheten. Den som ansöker om ett nationellt identitetskort är skyldig att i samband med ansökan låta passmyndigheten ta en bild i digitalt format av sökandens ansikte enligt 3 § andra stycket 1 förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Denna ansiktsbild får enligt 4 § samma förordning sparas i ett lagringsmedium i identitetskortet, vilket också görs i de identitetskort som i dag utfärdas av passmyndigheten. Till skillnad från pass innehåller nationella identitetskort däremot inte fingeravtryck.

Regeringen föreslår i propositionen att det införs bestämmelser i passlagen om att den som medför identitetskort som är utfärdat av en passmyndighet på begäran ska överlämna identitetskortet till en behörig befattningshavare och låta denne ta en bild i digitalt format av identitetskortsinnehavarens ansikte för kontroll av att detta motsvarar den ansiktsbild som finns lagrad i identitetskortet. Ansiktsbilden och de biometriska data som tagits fram ska omedelbart förstöras när en sådan kontroll genomförs. Motsvarande bestämmelser finns redan för pass.

Motionen

I kommittémotion 2014/15:3043 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (båda SD) begärs i yrkande 1 att bestämmelserna för nationella identitetskort ska harmoniseras med bestämmelserna för pass vad gäller hinder, återkallelse och tillstånd samt möjligheter för en intagen i anstalt att inneha ett nationellt identitetskort. Syftet är att motverka att den ändring som regeringen föreslår i passlagen ska leda till att utökade möjligheter för personer som är misstänkta för brott eller dömda till fängelsestraff att lämna landet och därmed undslippa lagföring eller verkställighet. I yrkande 2 samma motion begärs att biometriska data såsom fingeravtryck ska införas på nationella identitetskort.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att de ändringar som föreslås i passlagen om ökade möjligheter att resa med ett nationellt identitetskort görs för att anpassa den svenska lagstiftningen till rörlighetsdirektivet. Det har inte väckts nå-

gon motion med förslag till lagändring som står emot regeringens lagförslag. Utskottet anser att regeringens lagförslag är ändamålsenligt utformat och därför bör antas. Utskottet tillstyrker således lagförslaget.

Mot bakgrund av de möjligheter som finns att återföra bl.a. personer som avviker från verkställighet av ett frihetsberövande genom utfärdande av en europeisk arresteringsorder instämmer utskottet i regeringens bedömning att det inte heller är motiverat att i nuläget införa bestämmelser om hinder för och återkallelse av nationella identitetskort. Utskottet kommer i likhet med regeringen att följa utvecklingen i frågan. Utskottet avstyrker därmed motion 2014/15:3043 (SD) yrkande 1.

Utskottet konstaterar att det i nationella identitetskort, enligt de bestämmelser som gäller i dag, finns biometrisk information i form av en ansiktsbild. Utskottet ser inte något skäl att ställa sig bakom ett tillkännagivande om att ytterligare biometriska data i form av fingeravtryck ska införas på nationella identitetskort och avstyrker därmed motion 2014/15:3043 (SD) yrkande 2.

Utskottet föreslår således att riksdagen antar det lagförslag som lämnas i propositionen och avslår motionsyrkandena.

Reservationer

1. Hinder för och återkallelse av nationella identitetskort, punkt 2 (SD)

av Kent Ekeroth (SD) och Runar Filper (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2014/15:3043 av Kent Ekeroth och Adam Marttinen (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi anser i likhet med vad Kriminalvården anför i sitt remissvar att den föreslagna lagändringen ökar möjligheterna för vissa brottsmisstänkta och fängelsedömda att lämna landet för att komma undan lagföring och verkställighet av straff.

Kriminalvården anför att man är tveksam till bedömningen att regler om hinder och återkallelse av nationella identitetskort liknande de som finns i passlagen inte bör införas för nationella identitetskort. Kriminalvården pekar i stället på möjligheten att harmonisera bestämmelserna i passlagen och förordningen om nationellt identitetskort i fråga om hinder, återkallelse och tillstånd.

Vi instämmer i Kriminalvårdens bedömning och anser att nationella identitetskort ska likställas med pass så att bestämmelserna i passlagen och i förordningen om nationella identitetskort harmoniseras i fråga om hinder, återkallelse och tillstånd samt möjligheter för en intagen i anstalt att inneha ett nationellt identitetskort.

2. Biometriska uppgifter i nationella identitetskort, punkt 3 (SD)

av Kent Ekeroth (SD) och Runar Filper (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2014/15:3043 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Vi anser att biometriska data såsom fingeravtryck bör införas på det nationella identitetskortet. När man utfärdar ett pass tas fingeravtryck samtidigt som fotografiet tas. Samma sak borde gälla för nationella identitetskort. En sådan ordning skulle förbättra möjligheterna att kontrollera en persons identitet vid en gränskontroll.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2014/15:69 Ökade möjligheter att resa inom EU med nationellt identitetskort:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).

Följdmotionen

2014/15:3043 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att nationella id-kort bör likställas med pass så att bestämmelserna harmoniseras i frågor om hinder, återkallelser och tillstånd samt om möjligheter för den som är intagen i en anstalt att ha ett nationellt id-kort.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att biometriska data, såsom fingeravtryck, bör införas på det nationella id-kortet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 5 och 5 a §§ passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

En svensk medborgare får inte resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass.

Första stycket gäller inte

1. mönstrat sjöfolk på fartyg under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. medlem av besättning på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han eller hon har flygcertifikat eller därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i *annat land* än Sverige och som medför legitimationshandling, *vilken* gäller som pass, utfärdad av en myndighet i *det landet*,

4. den som reser till *Schweiz* eller till *någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985* eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

En svensk medborgare ska vid inresa från *annat land* medföra giltigt pass. Detta gäller dock inte om *det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt eller vid inresa från*

1. en stat som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985,

3. den som är medborgare även i *en annan stat* än Sverige och som medför legitimationshandling *som* gäller som pass *och är* utfärdad av en myndighet i *den staten*,

4. den som reser till *någon av de stater mot vilka gränskontroll inte genomförs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller*

5. den som reser till en annan stat inom Europeiska unionen än en sådan stat som avses i 4 och som medför ett giltigt identitetskort utfärdad av en passmyndighet.

En svensk medborgare ska vid inresa från *en annan stat* medföra giltigt pass. Detta gäller dock inte

1. om det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt, exempelvis genom uppvisande av ett giltigt identitetskort utfärdad av

¹ Senaste lydelse 2010:513.

2. en stat som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna, eller
2. vid inresa från en stat mot vilken gränskontroll inte genomförs enligt kodexen om Schengen-gränserna.
3. Schweiz

5 a §²

Polismyndigheten ska övervaka att bestämmelserna i 5 § följs.

Den som enligt 5 § ska medföra pass ska på begäran

1. överlämna passet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket,
1. överlämna passet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket, och
2. låta en befattningshavare enligt 1 ta passinnehavarens fingeravtryck och en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att dessa motsvarar de fingeravtryck och den ansiktsbild som finns sparade i passet.

Den som enligt 5 § i stället medför ett identitetskort utfärdat av en passmyndighet ska på begäran

1. överlämna identitetskortet till en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket eller Migrationsverket, och
2. låta en befattningshavare enligt 1 ta en bild i digitalt format av hans eller hennes ansikte för kontroll av att denna motsvarar den ansiktsbild som finns sparad i identitetskortet.

När en kontroll enligt andra stycket 2 har genomförts, ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som då har tagits fram omedelbart förstöras.

När en kontroll enligt andra stycket 2 eller tredje stycket 2 har genomförts, ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som då har tagits fram omedelbart förstöras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

² Senaste lydelse 2014:584.