



Förordning om id-kort och dokument för uppehållsrätt

Justitiedepartementet

2018-05-22

Justitiedepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2018) 212

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

Sammanfattning

Säkerhetsnivån i nationella id-kort och i dokument som rör uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som utövar sin rätt till fri rörlighet varierar stort mellan medlemsstaterna i EU. Den stora variationen ökar risken för missbruk och förfälskningar och medför svårigheter för unionsmedborgare när de utövar sin rätt till fri rörlighet. För att åtgärda denna brist presenterar kommissionen ett förslag om stärkt dokumentsäkerhet genom införande av gemensamma standarder på EU-nivå för dessa handlingar. För Sveriges del omfattar förslaget de nationella id-kort som utfärdas av Polismyndigheten, samt dokument rörande uppehållsrätt som utfärdas av Migrationsverket. Förslaget innebär ingen skyldighet för medlemsstaterna att utfärda andra dokument än de som redan utfärdas. Förslaget påverkar inte heller medlemsstaternas möjlighet att utfärda andra id-handlingar. Regeringen välkomnar kommissionens förslag.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I dagsläget utfärdas omkring 250 olika nationella versioner av nationella id-kort och dokument rörande uppehållsrätt inom EU. I avsaknad av en EU-gemensam standard innebär detta stora variationer i format, innehåll och säkerhetsnivå. För flertalet andra id- och resehandlingar, exempelvis pass

och viseringsmärken, har däremot gemensamma standarder införts under senare år.

2017/18:FPM90

I enlighet med rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) kan unionsmedborgare använda nationella id-kort som resedokument. Unionsmedborgare använder också nationella id-kort i sitt dagliga liv när de utövar sin rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat, t.ex. i kontakter med myndigheter och företag. Enligt kommissionen rapporteras årligen fall där giltiga id-kort som utfärdats i en medlemsstat inte godtagits i en annan.

Enligt rörlighetsdirektivet får unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet och deras familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat dokument som bevis på sin uppehållsrätt i vistelselandet. Dessa dokument utgör inte resehandlingar, men tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare kan med ett uppehållskort och ett pass resa viseringsfritt när de följer med eller ansluter till en unionsmedborgare.

Flera av de initiativ EU presenterat under senare år i syfte att stärka kontrollen av de yttre gränserna är beroende av säkra rese- och identitetshandlingar. Högkvalitativa dokument är en förutsättning för en effektiv och säker verifiering av identitet. Nuvarande varierande, ibland bristfälliga, säkerhetsstandarder möjliggör emellertid för missbruk och förfälskningar av dokument i de fall dessa saknar grundläggande säkerhetsdetaljer.

Förslaget om stärkt säkerhet i id-kort för unionsmedborgare och dokument rörande uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar vilka utövar rätten till fri rörlighet utgör ett av de totalt fyra block KOM presenterade i sitt meddelande KOM (2016) 790 om handlingsplan för att stärka EU:s insatser mot bedrägerier med resedokument – insatser vilka syftar till att bidra till att motverka terrorism, organiserad brottslighet, människohandel och människosmuggling.

I sina slutsatser från mars 2017 betonade rådet vikten av handlingsplanens inriktning om stärkt säkerhet i id-kort och dokument rörande uppehållsrätt.

Förslaget om stärkt säkerhet i id-kort för unionsmedborgare och dokument rörande uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som utövar sin rätt till fri rörlighet presenterades av kommissionen den 20 april.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att öka säkerhetsstandarden i medlemsstaternas nationella id-kort och i dokument rörande uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som utövar sin rätt till fri rörlighet. Förslaget innebär ingen skyldighet för medlemsstaterna att utfärda andra dokument än de som redan utfärdas. Förslaget påverkar inte heller medlemsstaternas möjlighet att utfärda andra id-handlingar. För svenskt vidkommande omfattar

förslaget nationella id-kort som utfärdas av Polismyndigheten, samt intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare respektive uppehållskort/permanent uppehållskort för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare som Migrationsverket utfärdar.

För de nationella id-korten föreslås ett standardformat kompatibelt med ICAO:s minimistandarder. Kortet ska även utrustas med ett lagringsmedium som ska innehålla innehavarens ansiktsbild och två fingeravtryck. Medlemsstaterna tillåts att i ett separat lagringsutrymme infoga och lagra nationella säkerhetsdetaljer och nationell information, exempelvis information för e-förvaltning. De id-kort som inte uppfyller dessa krav föreslås fasas ut under en period om fem år efter antagande av rättsakten. För de kort som inte uppfyller ICAO-standard gällande en maskinläsbar zon (MRZ) föreslås en utfasningstid om två år.

För dokument rörande uppehållsrätt för unionsmedborgare föreslås att en miniminivå av information införs. Dokumenten ska enligt förslaget innehålla dokumentets titel i utfärdande medlemsstats språk samt i ytterligare ett EU-språk, referens till att dokumentet utfärdats i enlighet med direktiv 2004/38/EG, dokumentnummer, innehavarens för- och efternamn, födelsedatum samt datum och plats för utfärdande.

För uppehållskort till tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare föreslås att samma format ska användas som i rådets förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EG) nr 1030/2002, senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1954. Det ska framgå av kortet att det utfärdats i enlighet med direktiv 2004/38/EG och kortet ska innehålla titeln "Residence card of a family member of a Union citizen" respektive "Permanent residence card of a family member of a Union citizen". Medlemsstaterna får använda en standardiserad kod; "Art 10 DIR 2004/38/EC" respektive "Art 20 DIR 2004/38/EC". Medlemsstaterna tillåts infoga information för nationell användning i enlighet med nationell rätt. Medlemsstaterna ska därvid respektera de krav som anges i artikel 4 andra stycket i förordning (EG) nr 1030/2002, senast ändrad genom förordning (EU) 2017/1954.

För existerande uppehållskort som inte har utfärdats i det format som anges i förordning (EG) nr 1030/2002, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 380/2008, föreslås en utfasningsperiod som motsvarar uppehållskortets giltighetstid alternativt två år beroende på vilket som inträffar först. För existerande uppehållskort som har utfärdats i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002, ändrad genom förordning (EG) nr 380/2008, men som inte har det format som anges i förordning (EU) 2017/1954, föreslås en utfasningsperiod som motsvarar uppehållskortets giltighetstid alternativt fem år beroende på vilket som inträffar först.

Förordning (EU) 2016/679 reglerar förslagets dataskyddsfrågor. Informationen i den maskinläsbara zonen får enbart registreras i enlighet

med förslaget eller i enlighet med nationell lagstiftning. Den biometriska data som inhämtas och lagras får endast användas i enlighet med unionslagstiftning och nationell lagstiftning och enbart i syfte att verifiera kortets eller tillståndets giltighet eller innehavarens identitet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De nationella id-korten regleras i förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Ett nationellt id-kort innehåller i dag biometrisk information i form av ansiktsbild. Bilden sparas på ett lagringsmedium i kortet. Regleringen innefattar inte biometri i form av fingeravtryck. Förslaget i den delen kommer därför att kräva författningsändringar.

Bestämmelser gällande intyg om permanent uppehållsrätt samt uppehållskort och permanenta uppehållskort finns i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). I dessa författningar saknas bestämmelser som närmare reglerar dokumentens innehåll och format. Förslaget kommer därför i dessa delar att kräva författningsändringar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget har inga budgetära konsekvenser för EU:s gemensamma budget. Förslaget bedöms inte innebära några budgetära konsekvenser för Sveriges statsbudget. Kommissionen har uppskattat de nationella utfasningskostnaderna för nuvarande id-kort och dokument rörande uppehållsrätt till drygt 780 miljoner €. Kostnaderna kommer att variera stort mellan medlemsstaterna och är avhängig nuvarande standard. Nuvarande standard i de svenska nationella id-korten och dokument rörande uppehållsrätt bedöms vara jämförelsevis hög.

Eventuella merkostnader på statens budget ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget om unionsmedborgarnas id-kort och dokument för uppehållsrätt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och ser positivt på åtgärder för en ökad harmonisering som stärker säkerheten i handlingar såsom nationella id-kort och dokument rörande uppehållsrätt och som främjar fri rörlighet.

Sveriges målsättning för förhandlingsresultatet är att hög säkerhetsstandard uppnås i nationella id-kort och dokument rörande uppehållsrätt på EU-nivå.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har i den inledande förhandlingen ställt sig generellt positiva till förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artikel 21 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (TFEU). Artikel 21 anger möjlighet för EU att anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av den fria rörligheten inom EU. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet av rådet och Europaparlamentet gemensamt med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Terrorism och grov och organiserad brottslighet är gränsöverskridande. Missbruk och förfalskning av dokument är en möjliggörande faktor för denna brottslighet. Den stora variationen existerande dokument på nationell nivå försvårar kontroll, verifiering och acceptans för dessa dokument. Säkra nationella id-kort och dokument rörande uppehållsrätt utgör därmed väsentliga element för upprätthållande av EU:s inre säkerhet, vilket i sin tur är en förutsättning för rätten till fri rörlighet. Åtgärder på EU-nivå krävs för att åtgärda de säkerhetsluckor som föreligger i dagsläget.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Den senaste tidens händelseutveckling har understrukt behovet av robusta system för kontroll vid EU:s yttre gränser. Åtgärder för att stärka den inre säkerheten och kontrollen vid de yttre gränserna försvåras av att möjligheterna till korrekt verifiering av personers identitet är problematisk. Vidare kan unionsmedborgare som vill utnyttja sin rätt till fri rörlighet inte förlita sig på att deras id-handlingar accepteras som giltiga av andra medlemsstater. Kommissionen föreslår att gemensamma minimi-standarder för dokument ska införas och att dessa standarder ska inkludera

fingeravtryck eftersom dessa markörer utgör det mest kvalitativa förfaringssättet att fastställa identitet på. Kommissionens bedömning är att denna åtgärd är proportionerlig i förhållande till de säkerhetshot EU står inför.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlades första gången i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor (FRONT) den 4 maj 2018. Ordförandeskapet har ännu inte uttalat någon tydlig målsättning för tidpunkt för beslut om antagande av allmän inriktning av förordningen. Flera medlemsstater indikerade dock vid det första förhandlingstillfället att de önskade ett snabbt förfarande i syfte att omgående få gemensamma standarder på plats.

4.2 Fackuttryck/termer

ICAO- International Civil Aviation Organisation

MRZ- Machine Readable Zone