



Förordning om EU:s digitala reseapplikation

Justitiedepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2024) 670 final Celexnummer 52024PC0670

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an application for the electronic submission of travel data (“EU Digital Travel applications”) and amending Regulations (EU) 2016/399 and (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EC) No 2252/2004, as regards the use of digital travel credentials

Sammanfattning

Genom förslaget skapas förutsättningar för att skapa en applikation (EU:s digitala reseapplikation) för att elektroniskt överföra resedata. Syftet med förslaget är att effektivisera gränskontrollerna. Reseapplikationen omfattar skapandet av digitala resehandlingar, möjligheten för enskilda att mata in resedata och en säker överföring av uppgifterna till behöriga myndigheter. Reseapplikationen ska bestå av olika tekniska komponenter, vilket inkluderar en mobilapplikation som ska användas för att skapa digitala resehandlingar baserat på självdeklarerade uppgifter från en fysisk resehandling, en tjänst för att fastställa den fysiska resehandlingens äkthet samt en router för överföring av data från mobilapplikationen till myndigheterna. Regeringen välkomnar förslaget på ett övergripande plan.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget till förordning om en digital reseapplikation läggs fram tillsammans med förslaget till förordning om utfärdande och tekniska standarder för digitala resehandlingar baserade på identitetskort (COM(2024) 671 final). Förslaget är en del i arbetet med att upprätthålla en effektiv förvaltning av EU:s yttre gränser. Systematiska gränskontroller baserat på mycket säkra resedokument underlättar, enligt kommissionen, inpassering och uppehälle både för unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare samtidigt som säkerheten i unionen upprätthålls.

Resandet över EU:s yttre gräns är nästan tillbaka på samma nivå innan Coronapandemin. Under 2023 genomfördes 593 miljoner passager av EU:s yttre gräns. Ökat resande leder till längre väntetider vid gränsövergångsställen, men också en ökad börda för transportörerna som behöver verifiera resenärsuppgifter manuellt. Enligt kommissionen är det därför önskvärt att de gränskontrollerande myndigheterna ska kunna kontrollera i förväg om resenärer innehar giltiga och autentiska resehandlingar och, när det rör sig om tredjelandsmedborgare, om de uppfyller villkoren för inresa.

Enligt kommissionen leder det ökande resandet också till att de gränskontrollerande myndigheterna i situationer med höga flöden och tekniska problem har svårt att uppfylla kraven på att kontrollera äktheten och integriteten hos resehandlingens chipuppgifter. I sådana situationer förlitar sig kontrollanterna mer på resehandlingens fysiska säkerhetsegenskaper, vilka är lättare att manipulera än den elektroniska informationen som lagras i chipet. Genom att tidigarelägga verifieringen av resehandlingar anser kommissionen att de gränskontrollerande myndigheterna kommer att få mer tid och resurser till att fokusera på riskresenärer, upptäcka förfalskade dokument och förebygga olaglig migration och gränsöverskridande brottslighet.

Digitala resehandlingar kan, enligt kommissionen, stödja tillämpningen av flera andra EU-initiativ, nämligen förordningen om digitala visum, det europeiska reseautorisations- och informationssystemet (Etias), in- och utresesystemet (EES) och systemet för automatiserad insamling av förhandsinformation om passagerare (API).

Förslaget är ett led i det arbete med att ytterligare digitalisera verksamheten vid de yttre gränserna som beskrevs i kommissionens Schengenstrategi från 2021 (COM(2021)277 final). Förslaget ligger också i linje med kommissionens strategi för ett digitalt Europa från 2020 och är även ett sätt att leva upp till de åtaganden som EU:s lagstiftare gjorde i deklARATIONEN om europeiska digitala rättigheter och principer, om att européer ska erbjudas möjlighet att använda en tillgänglig, frivillig, säker och tillförlitlig digital identitet.

Förslaget presenterades den 8 oktober 2024.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget lägger den rättsliga grunden för att skapa en applikation för att elektroniskt överföra resedata (EU:s digitala reseapplikation). Reseapplikationen omfattar skapandet av digitala resehandlingar, möjligheten för enskilda att mata in resedata och en säker överföring av uppgifterna till behöriga gränskontrollerande myndigheter. Digitala resehandlingar ska innehålla samma personuppgifter som finns lagrade i passet eller resehandlingen som de är skapade utifrån. Detta inkluderar ansiktsbilden men exkluderar fingeravtryck. Förslaget innehåller också bestämmelser om hur applikationen ska utvecklas, drivas och underhållas, vilket blir en uppgift för EU:s byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA). Reseapplikationen ska bestå av olika tekniska komponenter, vilket inkluderar en mobilapplikation som ska användas för att skapa digitala resehandlingar baserat på självdeklarerade uppgifter från den fysiska resehandlingen, en tjänst för att fastställa den fysiska resehandlingens äkthet, samt en router för överföring av data från mobilapplikationen till myndigheterna. Det ska även bli möjligt att lagra digitala resehandlingar i den europeiska digitala identitetsplånboken. Vidare innehåller förslaget bestämmelser om behandling av personuppgifter och personuppgiftsansvar. Förslaget innehåller också ändringar i gränskodexen ((EU) 2016/399), eu-LISAFörordningen ((EU) 2018/1726) och förordningen om säkerhetsstandarder i resehandlingar ((EG) 2252/2004).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Frågor som rör pass regleras i passlagen (1978:302). Den nationella lagstiftning som främst har koppling till Schengens gränskodex är utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Det kan inte uteslutas att

förslaget kan komma att få effekter på dessa eller andra delar av lagstiftningen. 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

Enligt kommissionen får förslaget budgetära konsekvenser för i första hand eu-LISA, som uppskattas behöva ett tillskott på 49,5 miljoner euro, varav 6 miljoner euro under innevarande fleråriga budgetramverk. I bilagan med finansieringsöversikten till förslaget anger kommissionen (avsnitt 1.5.5) att finansieringen under innevarande fleråriga budgetramverk bör lösas genom att antingen göra motsvarande neddragningar inom tematiska delen av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI) eller att omfördela medel från andra EU-byråer. De kostnader som kommissionen bedömer kommer att finnas efter 2027 är endast uppskattningar och föregriper inte kommande fleråriga budgetramverk.

Ett tjugotal årsarbetskrafter uppskattats behövas för att utveckla den digitala reseapplikationen och för att utföra de uppgifter som åläggs byrån enligt förslaget. För medlemsstaterna uppskattas engångskostnader om ca 2 miljoner euro per land, vilket omfattar kostnader för ökad datalagringskapacitet, för att upprätta en säker anslutning till routern och för hårdvaruuppgrederingar och utbildning av personal.

Regeringen anser att finansiering 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 genomfört en konsekvensanalys (SWD(2024)671 final) i vilken tre policyalternativ utvärderades. Samtliga alternativ utgick bl.a. från att reseapplikationen skulle bygga på en existerande internationell standard och att det skulle vara frivilligt för resenärer att använda sig av den. Den huvudsakliga skillnaden mellan policyalternativen var graden av flexibilitet för medlemsstaterna med avseende på möjligheten för individer att erhålla digitala

resehandlingar (eftersom vissa har förbehållit endast myndigheter möjligheten att få tillgång till chipdata i resehandlingar) och när det gäller möjligheten för resenärer att använda digitala resehandlingar vid gränsöverskridande resor. Det policyalternativ som kommissionen föredrog var ett där medlemsstaterna åläggs att tillgängliggöra digitala resehandlingar för resenärerna och se till att dessa blir möjliga att använda vid gränsövergångsställen. Alternativet omfattar även åtgärder för att undanröja hinder mot att använda digitala resedata i gränskontrollsyfte och att skapa ett enhetligt användningssätt bland medlemsstaterna.

Förslaget påverkar enskilda individer, men kommissionen har inte utfört någon jämförelseanalys. Förslaget möjliggör för alla individer som reser över EU:s yttre gräns att använda sig av digitala resehandlingar.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det gränsöverskridande resandet ökar och med det belastningen på de gränskontrollerande myndigheterna. Regeringen ser därför positivt på åtgärder som effektiviserar gränskontrollerna samtidigt som säkerheten i kontrollerna upprätthålls. Regeringen ser också positivt på en ökad digitalisering av gränskontrollerna, så länge säkerheten i systemen kan garanteras.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning avser regeringen agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

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 77.2 b) om personkontroll vid yttre gräns och 77.2 d) om att upprätta ett system för förvaltning av de yttre gränserna. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

I nuläget saknas en rättslig grund för att kunna kontrollera resehandlingars äkthet och integritet genom digitala verktyg på distans. Kommissionen menar att medlemsstaterna inte har möjlighet att var för sig på ett effektivt sätt införa ett enhetligt system för digitala resehandlingar och därmed underlätta gränsöverskridande resor. Kommissionen konstaterar vidare att EU:s yttre gräns befinner sig under hård press och att gemensamma insatser behövs för att skapa ett enhetligt system för gränsförvaltningen inklusive en gemensam miniminivå för digital mognad. Regeringen delar kommissionens bedömningar avseende förslagets subsidiaritetsaspekter.

När det gäller proportionaliteten pekar kommissionen på att det blir obligatoriskt för medlemsstaterna att erbjuda resenärerna möjligheten att använda digitala resehandlingar så snart den tekniska lösningen finns på plats. Innan dess har medlemsstaterna möjlighet att utveckla egna tekniska lösningar. För resenärerna kommer det däremot vara frivilligt att använda sig av digitala resehandlingar. Därmed anser kommissionen att förslaget bidrar till, men inte går utöver vad som krävs, för att lösa hanteringen av ett ökat resande över de yttre gränserna samtidigt som säkerheten upprätthålls liksom resenärernas bekvämlighet. 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

-