

U 41/2024 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till rådets förordning om säkrare identitetskort och uppehållshandlingar

På grundval av 96 § 2 mom. i grundlagen överlämnades till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 23 juni 2024 till rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet, samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 24 oktober 2024

Kommunikations- och inrikesminister Lulu Ranne

Gränssäkerhetsexpert, major Jouni Lahtinen

**FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM SÄKRARE IDENTITETSKORT FÖR
UNIONSMEDBORGARE OCH UPPEHÅLLSHANDLINGAR SOM UTFÄRDAS TILL
UNIONSMEDBORGARE OCH DERAS FAMILJEMEDLEMMAR NÄR DE UTÖVAR
RÄTTEN TILL FRI RÖRLIGHET****1 Bakgrund och förordningens syfte**

Europeiska kommissionen gav den 23 juli 2024 ett förslag till rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet (COM(2024) 316 final), nedan *den reviderade förordningen om identitetskort*. Syftet med detta förslag är att inleda förfarandet för att på lämplig rättslig grund, nämligen artikel 77.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), anta på nytt 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 ((EU) 2019/1157), nedan *den gamla förordningen om identitetskort*, som tillämpats från och med den 2 augusti 2021.

EU-domstolen konstaterade i mars 2024 i sin dom i målet C-61/22 Landeshauptstadt Wiesbaden att den gamla förordningen om identitetskort är ogiltig eftersom den har utfärdats felaktigt med stöd av artikel 21.2 i FEUF och i enlighet med det normala lagstiftningsförfarandet. Enligt domstolen är den gamla förordningen om identitetskort en åtgärd som hör till det specifika tillämpningsområdet för artikel 77.3 i FEUF. Fördraget föreskriver ett särskilt lagstiftningsförfarande och i synnerhet enhällighet i rådet.

EU-domstolen konstaterade att den gamla förordningen om identitetskort var ogiltig, men konstaterade att ”verkningarna av förordning 2019/1157 ska bestå till dess att en ny – med stöd av artikel 77.3 FEUF antagen – förordning som ersätter den träder i kraft, vilket ska ske inom skälig tid, dock senast inom två år räknat från den 1 januari året efter det att denna dom meddelas”.

Detta förslag återger i huvudsak texten till den gamla förordningen om identitetskort såsom den antagits av parlamentet och rådet. Domstolen slog särskilt fast att de begränsningar av rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter enligt artiklarna 7 respektive 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) som följer av skyldigheten att införa två fingeravtryck i lagringsmediet i identitetskort inte strider mot proportionalitetsprincipen. Kommissionen anser dock att det är lämpligt att anpassa texten i vissa mindre avseenden.

2 Den föreslagna förordningens huvudsakliga innehåll

Grunden för förslaget till förordning är reglering av identitetskort, registreringsbevis och uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem i syfte att minska säkerhetsrisker som den bristande dokumentssäkerheten medför samt underlätta ett tillförlitligt styrkande av rätten till fri rörlighet.

Detta förslag återger i huvudsak texten till den gamla förordningen om identitetskort såsom den antagits av parlamentet och rådet. Kommissionen har dock ansett att texten i denna förordning bör anpassas på följande sätt:

- För att ta hänsyn till domen i målet C-61/22 Landeshauptstadt Wiesbaden är den rättsliga grunden för förordningen artikel 77.3 FEUF.
- I förordningens skäl stryks hänvisningarna till policydokument som antagits för flera år sedan.
- Den uttryckliga hänvisningen i skälen till det passkort som utfärdas av Irland tas bort, eftersom Irland inte deltar i antagandet av förordningen såvida inte landet meddelar att det önskar delta i dess antagande och tillämpning. Därmed är det passkort som utfärdas av Irland förvisso en resehandling som överensstämmer med Internationella civila luftfartsorganisationens dokument 9303 om maskinläsbara resehandlingar, men det har inte något identifieringssyfte i Irland och bör därför inte anses omfattas av förordningens tillämpningsområde.
- I förordningens skäl införs en hänvisning till det faktum att domstolen har slagit fast att det obligatoriska införandet av fingeravtryck i lagringsmediet är förenligt med de grundläggande rättigheterna till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter som garanteras i artiklarna 7 respektive 8 i stadgan.
- Det skäl som avser utfasning av handlingar som inte uppfyller kraven i förordningen anpassas för att återspegla det faktum att tidsfristerna i den gamla förordningen om identitetskort bör fortsätta att gälla.
- Skäl läggs till för att återspegla undantagsklausulerna med avseende på Irland respektive Danmark.
- Ett nytt samråd med Europeiska datatillsynsmannen kommer att genomföras.
- Eftersom kommissionen inte har mottagit ett sådant meddelande som avses i artikel 5.3 b i den gamla förordningen om identitetskort stryks hänvisningarna till sådana meddelanden.
- I enlighet med artikel 8.2 i den gamla förordningen om identitetskort blev vissa uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat ogiltiga den 3 augusti 2023 eller när giltighetstiden löpte ut, beroende på vilket som inföll först. Eftersom denna dag ligger i det förflutna anger förordningen endast att sådana uppehållskort inte längre är giltiga.
- Enligt artikel 11.6 i den gamla förordningen om identitetskort får biometriska uppgifter som lagras i lagringsmedium på identitetskort och uppehållshandlingar, nämligen innehavarens ansiktsbild och två fingeravtryck, bara användas av vederbörligen bemyndigad personal vid behöriga nationella myndigheter och unionsbyråer. Med hänsyn till den elektroniska underskriften i lagringsmediet på identitetskort är det mer tillförlitligt att identifiera innehavaren genom att kontrollera uppgifterna i lagringsmediet än genom en visuell kontroll av handlingen, särskilt i situationer med fjärridentifiering. Unionsmedborgare kan därför vilja använda uppgifterna i lagringsmediet på sitt identitetskort, inbegripet ansiktsbilden, för att identifiera sig gentemot privata aktörer, såsom banker eller

lufttrafikföretag. Därför anpassas ordalydelsen i den bestämmelsen för att ange att det endast är fingeravtryck som vederbörligen bemyndigad personal vid behöriga nationella myndigheter och unionsbyråer kan få exklusiv tillgång till. I vilket fall som helst hindrar kryptografiskt skydd obehöriga från att få tillgång till fingeravtrycken i lagringsmediet.

- För att minska rapporteringsskyldigheterna för medlemsstaternas myndigheter stryks skyldigheten att underhålla och varje år överlämna en förteckning till kommissionen över behöriga myndigheter som har tillgång till de biometriska uppgifter som lagras i lagringsmediet.
- För att minska rapporteringsskyldigheterna för medlemsstaternas myndigheter rationaliseras reglerna om rapportering och utvärdering. Artikel 13 i förordningen föreskriver att kommissionen, i stället för att utvärdera förordningen vart sjätte år, kommer att genomföra en utvärdering sex år efter det att förordningen har trätt i kraft, med särskild inriktning på ett antal aspekter som omfattas av förordningen.
- Med hänsyn till att medlemsstaterna redan tillämpar den gamla förordningen om identitetskort är det inte nödvändigt att senarelägga den dag då denna förordning blir tillämplig. Förordningen bör därför börja tillämpas när den träder i kraft.

3 Förslagets rättsliga grund, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

EU-domstolen konstaterade i sin dom i målet C-61/22 *Landeshauptstadt Wiesbaden* att artikel 77.3 i FEUF ger unionen befogenhet att anta bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument som är avsedda att underlätta utövandet av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som garanteras i artikel 20.2 a i FEUF.

Domstolen angav att det följer av det huvudsakliga syftet med och de huvudsakliga beståndsdelarna i den gamla förordningen om identitetskort – att skärpa säkerhetsstandarderna i fråga om identitetskort och uppehållshandlingar och att fastställa vilka krav, särskilt i fråga om säkerhet, som sådana handlingar måste uppfylla – att förordningen ingår bland de rättsakter som omfattas av det specifika tillämpningsområdet för artikel 77.3 FEUF. Detsamma gäller det aktuella förslaget av kommissionen, som återger den gamla förordningen om identitetskort, med undantag för begränsade justeringar som inte påverkar dess syfte och huvudsakliga beståndsdelar.

Artikel 77.3 i FEUF föreskriver ett särskilt lagstiftningsförfarande. När rådet antar åtgärder i enlighet med artikel 77.3 i FEUF ska det besluta med enhällighet efter att ha hört parlamentet.

Med beaktande av EU-domstolens ovan nämnda rättspraxis anser statsrådet att förslagets rättsliga grund är ändamålsenlig.

Kommissionen anser att unionen är fast besluten att säkerställa fri rörlighet för personer inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. För att trygga det förtroende som behövs för den fria rörligheten inom det området är det väsentligt att identitetskort och uppehållshandlingar är säkra. Utan en gemensam standard på unionsnivå är det troligt att

hindren för fri rörlighet till följd av de problem med godtagandet av vissa handlingar som observerats före antagandet av den gamla förordningen om identitetskort skulle återuppträffa.

Även tidigare upplevda säkerhetsbrister till följd av otillräckligt säkra handlingar skulle återuppträffa. Avsaknaden av åtgärder på unionsnivå skulle i ett sammanhang där medborgarna bor och reser inom unionen också leda till mer praktiska problem för unionsmedborgare, nationella myndigheter och företag. Det är tydligt att det krävs fortsatta insatser på unionsnivå för att åtgärda sådana systemproblem genom att upprätthålla en hög säkerhetsnivå för nationella identitetskort och uppehållshandlingar. Förordningen skulle inte kräva att medlemsstaterna utfärdar handlingar som för närvarande inte utfärdas.

Unionsmedborgarnas utövande av sina rättigheter skulle kunna hindras om de inte kan lita på att deras handlingar med säkerhet kommer att godtas utanför den utfärdande medlemsstaten. Det är inte motiverat att fullständigt harmonisera identitetskortens utformning. Som en proportionell åtgärd föreslås i stället minimistandarder för handlingarna. Detta inbegriper obligatorisk användning av fingeravtryck, som är ett tillförlitligt och effektivt medel att med säkerhet fastställa en persons identitet och en proportionell åtgärd mot bakgrund av målen att underlätta utövandet av rätten till rörelse- och uppehållsfrihet, bekämpa framställandet av falska identitetskort samt identitetsstöld och säkerställa interoperabilitet mellan systemen för kontroll av identitetshandlingar.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Konsekvenserna av den föreslagna förordningen

Vid utarbetandet av förslaget har ingen konsekvensbedömning gjorts i och med att det i huvudsak återger texten i den gamla förordningen om identitetskort, som i sin tur byggde på ett förslag som åtföljdes av en konsekvensbedömning.

Detta förslag förväntas därför inte leda till några nya konsekvenser. I detta förslag beaktas dessutom lärdomarna från den genomföranderapport som antogs den 20 september 2023. Eftersom det inte ens har gått tre år sedan den gamla förordningen om identitetskort började tillämpas har någon utvärdering inte gjorts.

Förordningen som föreslås medför inga behov av ändringar i lagen om identitetskort (663/2016) samt lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019), i syfte att möjliggöra bland annat insamling av fingeravtryck och lagring av dem i identitetskort som ska användas som resehandling. Förslaget föranleder inte heller några ändringar i utlänningslagen (301/2004), där det föreskrivs om registrering av unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och om uppehållskort som beviljas deras familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare.

EU-domstolen konstaterade att den gamla förordningen om identitetskort var ogiltig, men konstaterade att ”verkningarna av förordning 2019/1157 ska bestå till dess att en ny – med stöd av artikel 77.3 FEUF antagen – förordning som ersätter den träder i kraft, vilket ska ske inom skälig tid, dock senast inom två år räknat från den 1 januari året efter det att denna dom meddelas”.

Med hänsyn till att medlemsstaterna redan tillämpar den gamla förordningen om identitetskort är det inte nödvändigt att senarelägga den dag då denna förordning blir tillämplig. Förordningen bör därför börja tillämpas när den träder i kraft. Förordningen

träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

5 Fördragets förhållande till Finlands lagstiftning, grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Detta förslag har en positiv inverkan på unionsmedborgarnas grundläggande rätt till rörelse- och uppehållsfrihet enligt artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) på så sätt att det åtgärdar svårigheter vad gäller erkännandet av och den otillräckliga säkerheten i både identitetskort och uppehållshandlingar.

Detta förslag innebär behandling av personuppgifter, inklusive biometriska uppgifter i form av en ansiktsbild och två fingeravtryck. Behandling av enskilda individers personuppgifter, inbegripet insamling av, åtkomst till och användning av personuppgifter, påverkar rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter i artiklarna 7 respektive 8 i stadgan. Skyldigheten att inkludera två fingeravtryck i lagringsmediet för identitetskort och uppehållskort, liksom skyldigheten att samla in och tillfälligt lagra sådana biometriska uppgifter i syfte att framställa handlingarna, utgör en begränsning av både rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter.

Begränsningar av dessa rättigheter måste vara föreskrivna i lag och förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter. Vidare måste sådana begränsningar, med iakttagande av proportionalitetsprincipen, vara nödvändiga och faktiskt svara mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Begränsningarna, tillsammans med tillämpningsvillkoren för och omfattningen av dessa begränsningar, kommer att fastställas i förordningen. Domstolen slog fast i mål C-61/22 att den begränsning som följer av skyldigheten att införa två fingeravtryck i lagringsmediet inte strider mot det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i stadgan, eftersom den information som fingeravtrycken innehåller inte i sig gör det möjligt att få en bild av de berörda personernas privat- och familjeliv.

Såsom EU-domstolen har påpekat utgör de särskilda mål som eftersträvas med förordningen, nämligen att bekämpa dokumentbedrägeri och uppnå interoperabilitet mellan olika system för kontroll av identitetshandlingar, mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Domstolen fann dessutom att införandet av två hela fingeravtryck är lämpligt för att uppnå dessa mål av allmänt intresse.

När det gäller nödvändigheten av att införa fingeravtryck ansåg domstolen att begränsningarna av de i artiklarna 7 och 8 i stadgan garanterade grundläggande rättigheterna som följer av skyldigheten att införa två hela fingeravtryck i lagringsmediet inte kan anses gå utöver vad som är absolut nödvändigt.

Domstolen fann slutligen att den begränsning som följer av åtgärden att införa två fingeravtryck – bedömd utifrån vilken typ av uppgifter som berörs, vilka typer av uppgiftsbehandling som kan bli aktuella och hur de går till samt vilka skyddsregler som föreskrivs – inte kan anses vara oproportionerligt allvarlig i förhållande till betydelsen av de olika mål som eftersträvas med den förordningen. Den aktuella åtgärden får därmed anses vara grundad på en balanserad avvägning mellan å ena sidan de eftersträfvade målen och å andra sidan de grundläggande rättigheter som berörs. Följaktligen drog domstolen, i målet Landeshauptstadt Wiesbaden, slutsatsen att begränsningarna av utövandet av de

rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan inte strider mot proportionalitetsprincipen.

Förhållandet till grundlagen har redan tidigare granskats i U-skrivelsen U 34/2018 om den gamla förordningen om identitetskort. I sin bedömning av sådan lagstiftning har grundlagsutskottet i allmänhet ansett att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt den paragrafens 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet.

På det hela taget handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se t.ex. GrUU 13/2016 rd). Förslaget handlar om behandling av biometriska uppgifter som ska jämföras med känsliga uppgifter. Att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter som hör till privatlivet (se GrUU 37/2013 rd). Grundlagsutskottet har i sin praxis jämfört biometriska identifikationsuppgifter med känsliga uppgifter (se t.ex. GrUU 13/2016 rd).

På den behandling av personuppgifter som avses i förslaget tillämpas EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679. Enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen handlar behandlingen av biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter (se även GrUU 1/2018 rd). Enligt grundlagsutskottets vedertagna utlåtandep Praxis är uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter också konstitutionellt känsliga uppgifter (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 4). I den allmänna dataskyddsförordningen ingår även bestämmelser om den registrerades rättigheter, tillsynen som utövas av den nationella tillsynsmyndigheten, rättsmedlen och datasäkerheten.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om medborgarskap, utlänningslagstiftning och pass.

7 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till förordning har behandlats i rådets arbetsgrupp Gränser den 12 september 2024.

8 Nationell behandling av förslaget

Den gamla förordningen om identitetskort som nu granskas har behandlats utifrån U-skrivelsen från 2018 (U 34/2018 rd).

Kommissionens förslag och U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i EU-sektionerna 6 och 7 den 27 september–1 oktober 2024.

9 Statsrådets ståndpunkt

Eftersom förslaget återger i huvudsak texten till den gamla förordningen om identitetskort såsom den antagits av parlamentet och rådet och förslaget redan implementerats nationellt,

stöder statsrådet förslaget vars huvudsakliga mål är att ändra förordningens rättsliga grund på det sätt som förutsätts i EU-domstolens dom.