



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Rådets forordning om udstedelse af og tekniske standarder for digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort

KOM (2024) 671

Nyt notat

Dette grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om udstedelse af og tekniske standarder for digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort. Formålet med forslaget er at digitalisere identitetskort udstedt af medlemsstaterne, som unionsborgere kan anvende ved udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed. Forslaget er præsenteret som en del af en lovpakke fra Kommissionen om digitalisering af rejsedokumenter, som ligeledes indeholder KOM (2024) 670 om forslag til forordning om en applikation til elektronisk indgivelse af oplysninger (EU's digitale rejseapp). Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet eller gældende dansk ret. Forslaget som fremsat er omfattet af det danske retsforbehold, og forordningen vil derfor ikke finde anvendelse i Danmark og vil ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der er ikke kendskab til andre landes holdning til forslaget. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens forslag.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2024) 671 af 8. oktober 2024 fremsat forslag til Rådets forordning om udstedelse af og tekniske standarder for digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort. Forslaget er oversendt til Rådet den 9. oktober 2024 i dansk sprogversion. Forslaget er præsenteret som en del af en lovpakke fra Kommissionen om digitalisering af rejsedokumenter. Pakken indeholder ligeledes KOM (2024) 670 om forslag til forordning om en applikation til elektronisk indgivelse af oplysninger (EU's digitale rejseapp). Dette forslag er fremsat med hjemmel i TEUF art. 77, stk. 2, litra b og d, og er således også omfattet af retsforbeholdet, men udgør dog en udbygning af Schengenreglerne.

6. november 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Migrations samarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2024 - 16117
Akt-id 2861624

I Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF¹ fastsættes det, at unionsborgere kan udøve deres ret til fri bevægelighed og ophold ved hjælp af identitetskort og pas. Disse rejsedokumenter er fysiske dokumenter med høj sikkerhed, der er baseret på specifikationer fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO), og som er udstyret med et kontaktløst lagringsmedium (chip), der indeholder indehaverens personoplysninger, ansigtsbillede og to fingeraftryk.

For at øge pålideligheden og accepten af identitetskort, som medlemsstaterne udsteder til deres statsborgere, og af opholdsdokumenter, som medlemsstaterne udsteder til unionsborgere og deres familiemedlemmer, og dermed lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed er der på EU-niveau sikkerhedsstandarder, der gælder for disse identitetskort og opholdsdokumenter. Kommissionen har i juli 2024 fremsat forslag til forordning herom², som erstatter den nuværende (EU) 2019/1157³. Det skyldes, at EU-Domstolen ved dom af 21. marts 2024 i sag C-61/22, Landeshauptstadt Wiesbaden, har fastslået, at forordning (EU) 2019/1157 er ugyldig, idet den fejlagtigt er blevet vedtaget på grundlag af artikel 21, stk. 2, i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og efter den almindelige lovgivningsprocedure.

For at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold lægger Kommissionen med nærværende forordningsforslag op til at fastsætte regler for oprettelse af digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort udstedt i overensstemmelse sikkerhedsstandarderne på EU-niveau.

Siden 2016 har ICAO arbejdet på at digitalisere rejsedokumenter for at lette flyrejser og har udviklet en standard for digital rejselegitimation, der gør brug af de personoplysninger (bortset fra fingeraftryk), der er lagret på et rejsedokumentets chip. Digital rejselegitimation kan lagres sikkert, f.eks. på en mobiltelefon, enten til brug én eller flere gange. Kommissionen foreslår på den baggrund, at Unionens tekniske specifikationer for digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort, bør tage udgangspunkt i ICAO's standard for digital rejselegitimation.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF.

² KOM (2024) 0316 Forslag til Rådets forordning om unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1157 af 20. juni 2019 om styrkelse af sikkerheden af unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 3, som giver Rådet beføjelse til at fastsætte bestemmelser vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Forslaget er således fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Ifølge Protokollen om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabontraktaten, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Som forslaget er fremlagt, udgør forordningen ikke en udbygning af Schengenreglerne.

3. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget er at indføre digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort udstedt af medlemsstaterne, og som unionsborgere kan anvende ved udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed. Eftersom unionsborgere kan bruge deres identitetskort til at passere Schengenområdet ydre grænser, vil de kunne benytte digital rejselegitimation til hurtigere og mere effektivt at komme igennem grænsekontrollen. Dette reguleres nærmere i forslaget til forordning om en applikation til elektronisk indgivelse af oplysninger (EU's digitale rejseapp), som også indgår i Kommissionens lovpakke om digitalisering af rejsedokumenter.

Kommissionen anfører, at alle medlemsstater, der udsteder identitetskort, bør tilbyde digital rejselegitimation til deres statsborgere, for at sikre, at alle unionsborgere, der er indehavere af et identitetskort, kan komme i besiddelse af digital rejselegitimation. Samtidig bør unionsborgere ikke være forpligtet til at være i besiddelse af digital rejselegitimation, hvis de ønsker at udøve deres ret til fri bevægelighed udelukkende ved hjælp af deres fysiske identitetskort eller pas.

Desuden anfører Kommissionen, at unionsborgere bør have mulighed for at modtage digital rejselegitimation, der er baseret på deres identitetskort, når de modtager et nyt fysisk identitetskort for at fremme udbredelsen af digital rejselegitimation.

Digital rejsedokumentation i henhold til forordningen skal være i et format, der muliggør lagring i europæiske digitale ID-tegnebøger udstedt i overensstemmelse med forordning (EU) 2024/1183 af 11. april 2024 om ændring af forordning (EU) nr. 910/2014 for så vidt angår fastlæggelse af den europæiske ramme for digital identitet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal i henhold til TEUF art. 77, stk. 3, høres. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet henvist til følgende:

”Unionens gældende retlige rammer giver ikke mulighed for at anvende digitale løsninger i forbindelse med udøvelsen af retten til fri bevægelighed. På grund af problemets art og behovet for at sikre interoperabilitet kan medlemsstaterne ikke selv effektivt indføre et ensartet EU-format for digital rejselegitimation, der er baseret på identitetskort, og kan derfor ikke lette udøvelsen af den fri bevægelighed på grundlag af sådan digital rejselegitimation. Alle nationale løsninger vil indebære en risiko for ikke at blive accepteret i andre medlemsstater og vil rejse spørgsmål om, hvorvidt de er i overensstemmelse med EU-retten, når de anvendes i forbindelse med den fri bevægelighed.

Dette forslag sigter mod at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed ved at give unionsborgere mulighed for at modtage og anvende digital rejselegitimation, der er baseret på deres nationale identitetskort. På grund af omfanget og de forventede virkninger kan målene kun nås effektivt på EU-plan.

Samtidig kræver dette forslag ikke, at medlemsstaterne indfører identitetskort, hvis det ikke er fastsat i national ret.”

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret, da det er retsforbeholdsbelagt, og eftersom man i Danmark i øvrigt ikke anvender nationale identitetskort.

7. Konsekvenser

Forslaget er, som anført i afsnit 2, omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil således ikke i sig selv have

lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have økonomiske konsekvenser, herunder hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark, idet forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at have andre konsekvenser eller berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 30. oktober 2024.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen ser generelt positivt på digitalisering. Regeringen finder det vigtigt, at forslaget behandles og vedtages sammen med forslag til forordning om en applikation til elektronisk indgivelse af oplysninger (EU's digitale rejseapp), samt at transportvirksomheder, herunder luftfartsselskaber, sikres valgfrihed til at integrere digital rejselegitimation, og at luftfartsselskaberne ikke pålægges unødvendige administrative eller økonomiske byrder.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.