

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2020/21:SfU23

Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i passlagen och utlänningslagen.

I propositionen föreslår regeringen bestämmelser som kompletterar en EU-förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Bestämmelserna innebär främst att enskilda ska vara skyldiga att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck inför utfärdande av uppehållskort samt vid vissa kontroller av nationella identitetskort och uppehållskort.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 augusti 2021.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns två reservationer (M, SD, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2020/21:120 Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning.

Fyra yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar	5
Reservationer	15
1. Biometriska uppgifter, punkt 2 (M, SD, KD)	15
2. Konsekvenser för svenska medborgare bosatta i utlandet, punkt 3 (M, SD, KD)	16
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	17
Propositionen	17
Följdmotionen	17
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar**

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i passlagen (1978:302),
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2020/21:120 punkterna 1 och 2.

2. **Biometriska uppgifter**

Riksdagen avslår motion

2020/21:3894 av Jonas Andersson i Skellefteå och Jennie Åfeldt (båda SD) yrkandena 1–3.

Reservation 1 (M, SD, KD)

3. **Konsekvenser för svenska medborgare bosatta i utlandet**

Riksdagen avslår motion

2020/21:3894 av Jonas Andersson i Skellefteå och Jennie Åfeldt (båda SD) yrkande 4.

Reservation 2 (M, SD, KD)

Stockholm den 6 maj 2021

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Rikard Larsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Rikard Larsson (S), Maria Malmer Stenergard (M), Carina Ohlsson (S), Mattias Karlsson i Luleå (M), Linda Lindberg (SD), Katarina Brännström (M), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Arin Karapet (M), Mattias Vepsä (S), Jennie Åfeldt (SD), Jonny Cato (C), Christina Høj Larsen (V), Fredrik Malm (L), Rasmus Ling (MP) och Hannah Bergstedt (S).

Redogörelse för ärendet

Europaparlamentet och rådet antog den 20 juni 2019 förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet, nedan kallad EU-förordningen. Förordningen skärper säkerhetskraven på nationella identitetskort, uppehållskort och permanenta uppehållskort och ska tillämpas fr.o.m. den 2 augusti 2021.

Med anledning av EU-förordningen har promemorian Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning (Ds 2020:22) utarbetats inom Justitiedepartementet. I promemorian övervägs behovet av nationella författningsändringar till följd av EU-förordningen. Propositionen innehåller regeringens överväganden och lagförslag för att komplettera EU-förordningen.

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran.

En redovisning av motionerna och det riksdagsbeslut som föreslås i propositionen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen och passlagen. Riksdagen avslår motionsyrkanden om biometrisk uppgifter och om konsekvenser för svenska medborgare i utlandet.

Jämför reservation 1 (M, SD, KD) och 2 (M, SD, KD).

Gällande ordning

Upphållsrätt och permanent uppehållsrätt

Unionsmedborgarskapet medför en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier på ungefär samma villkor som vistelselandets egna medborgare (artiklarna 20 och 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). 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, det s.k. rörlighetsdirektivet, anger närmare under vilka förutsättningar unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet inom unionen. Eftersom rörlighetsdirektivet även tillämpas på medborgare i Island, Liechtenstein och Norge och dessutom sedermera blivit en del av EES-avtalet används termen uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar i 3 a kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och 3 a kap. utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtF.

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är arbetstagare eller egenföretagare i Sverige, har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning, är studerande och har sin och familjemedlemmarnas försörjning tryggad samt sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna, eller har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna (3 a kap. 3 § UtL).

En familjemedlem till en EES-medborgare har uppehållsrätt om EES-medborgaren själv har uppehållsrätt. Upphållsrätten föreligger dock inte vid s.k. skenförhållanden, t.ex. om ett äktenskap ingåtts uteslutande i syfte att ge utlänningen uppehållsrätt (3 a kap. 4 § UtL).

Upphållsrätten finns kvar så länge villkoren är uppfyllda (3 a kap. 5 § UtL). I vissa särskilda fall kan dock uppehållsrätten behållas även om grundvillkoren inte längre är uppfyllda (3 a kap. 5 a–5 d §§ UtL).

För att en EES-medborgare ska ha permanent uppehållsrätt krävs som huvudregel att han eller hon har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år (3 a kap. 6 § UtL). För en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare gäller som huvudregel för permanent uppehållsrätt att han eller hon har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år med den person som han eller hon härleder sin uppehållsrätt från (3 a kap. 7 § UtL). Den permanenta uppehållsrätten gäller utan villkor och kan endast upphöra om utlänningen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år (3 a kap. 9 § UtL).

Intyg om permanent uppehållsrätt

Migrationsverket ska utfärda intyg om permanent uppehållsrätt till en EES-medborgare som har ansökt om ett sådant intyg och som har permanent uppehållsrätt (3 a kap. 12 a § 1 UtL). Intyget ska utfärdas snarast möjligt och i samband med utfärdandet får Migrationsverket kräva att sökanden visar upp handlingar som styrker vistelsens längd och att villkoren i övrigt är uppfyllda (3 a kap. 7 § andra stycket och 10 § UtL). Det finns inte någon skyldighet för en EES-medborgare att ansöka om ett sådant intyg.

Något särskilt form- eller innehållskrav finns för närvarande inte för intygen, som skrivs ut på vanligt A4-papper.

Upphållskort och permanent uppehållskort

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt är skyldig att ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. Detta gäller dock inte för en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd (3 a kap. 10 § UtL).

Om det kan antas att familjemedlemmen är skyldig att ansöka om uppehållskort får Migrationsverket förelägga honom eller henne att fullgöra denna skyldighet samt att lämna in sådana handlingar som är nödvändiga för att uppehållskort ska kunna utfärdas. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (3 a kap. 11 och 12 §§ UtL).

En ansökan om permanent uppehållskort ska lämnas in till Migrationsverket innan giltigheten av ett uppehållskort löper ut (3 a kap. 7 b § UtL). Det är Migrationsverket som utfärdar uppehållskort och permanenta uppehållskort (3 a kap. 12 a § 2 och 3 UtL). Dessa handlingar ska utfärdas senast sex månader efter ansökan och i samband med utfärdandet får Migrationsverket kräva att sökanden visar upp vissa handlingar som styrker att villkoren är uppfyllda (3 a kap. 9 och 10 §§ UtL). Migrationsverket utfärdar även intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort till en utlänning som har ansökt om sådant kort. Ett sådant intyg ska utfärdas omedelbart (3 a kap. 7 § UtL).

Ett uppehållskort ska gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade vistelsetiden för den person som uppehållsrätten härleds från

om denna inte överstiger fem år. Uppehållskortet förlorar sin giltighet om innehavaren vistas utanför Sverige under viss tid och det inte finns särskilda skäl för att vistas utanför Sverige, t.ex. graviditet och förlossning eller allvarlig sjukdom (3 a kap. 7 a § UtIF).

Ett permanent uppehållskort ska förnyas av Migrationsverket vart tionde år utan särskild ansökan om det. Ett permanent uppehållskort förlorar sin giltighet om innehavaren vistas utanför Sverige under två på varandra följande år (3 a kap. 7 b § UtIF).

Uppehållskort och permanenta uppehållskort utfärdas i dag i samma format som bevis om uppehållstillstånd (s.k. uppehållstillståndskort), dvs. i det format som följer av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. Det innebär bl.a. att korten innehåller ett lagringsmedium med innehavarens fotografi. Till skillnad mot uppehållstillståndskort innehåller lagringsmediet dock inte två fingeravtryck av innehavaren.

Nationella identitetskort

Det nationella identitetskortet är en identitetshandling som kan utfärdas till svenska medborgare efter ansökan. Det finns inte något krav på att ha ett nationellt identitetskort. Till skillnad från vad som gäller för pass finns det inte heller någon skyldighet att ha med identitetskortet vid resor till eller från Sverige. Däremot gör det nationella identitetskortet det möjligt att resa från Sverige till andra EU-medlemsstater utan pass enligt 5 § passlagen (1978:302).

Det svenska nationella identitetskortet är inte lagreglerat. Bestämmelserna finns i stället i förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort, som kompletteras av vissa föreskrifter från Polismyndigheten och Regeringskansliet.

Det nationella identitetskortet utfärdas av de myndigheter som är passmyndigheter enligt passlagen. Det betyder att Polismyndigheten utfärdar kortet i Sverige och att vissa svenska ambassader och konsulat utfärdar kortet utomlands (1 § förordningen om nationellt identitetskort och 2 § passlagen).

Den som vill ansöka om ett nationellt identitetskort ska inställa sig personligen hos passmyndigheten. Undantag kan medges när ansökan görs vid en ambassad eller ett konsulat (2 § förordningen om nationellt identitetskort). En viss ansökningsavgift ska betalas (25 § samma förordning). Sökanden är skyldig att låta passmyndigheten ta hans eller hennes ansiktsbild. Sökanden ska också styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter. Är sökanden under 18 år ska dessutom ett skriftligt medgivande från vårdnadshavarna lämnas in (3 § samma förordning).

Den ansiktsbild som tas vid ansökan sparas i ett lagringsmedium i kortet (4 § samma förordning). En kopia av bilden sparas också i det register över nationella identitetskort som Polismyndigheten för (16 § samma förordning). Till skillnad från vad som gäller för pass tas inte fingeravtryck i ärenden om nationellt identitetskort.

Ett nationellt identitetskort är som huvudregel giltigt i fem år (5 § samma förordning). Kortet kan återkallas bl.a. om innehavaren har förlorat eller efter ansökan befriats från sitt svenska medborgarskap (9 § samma förordning).

Propositionen

EU-förordningen

Det är stora skillnader på säkerhetsnivå, format och innehåll när det gäller identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som medlemsstaterna utfärdar till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Skillnaderna ökar risken för missbruk och förfalskningar samt medför också svårigheter för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att utöva sin rätt till fri rörlighet.

Den nya EU-förordningen har antagits för att öka säkerheten och enhetligheten när det gäller identitetskort och uppehållshandlingar. Förordningen ska tillämpas fr.o.m. den 2 augusti 2021 och harmoniserar utformningen av nationella identitetskort och uppehållshandlingar till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Det införs också en gemensam säkerhetsstandard för respektive handling. Det centrala i standarden är att innehavarens fotografi och två fingeravtryck ska lagras i identitetskort, uppehållskort och permanenta uppehållskort. EU-förordningen innehåller bestämmelser om utfasning av handlingar som inte uppfyller de nya kraven. Vidare finns bestämmelser om att fotografi och fingeravtryck ska samlas in av kvalificerad och bemyndigad personal. Därutöver ska det finnas lämpliga och effektiva förfaranden för insamling av fotografi och fingeravtryck. Det krävs även att förfarandena är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter. Det finns också regler om lagring och förvaring. Dessutom begränsas användningen av de lagrade fotografierna och fingeravtrycken till kontroller dels av handlingens äkthet, dels av innehavarens identitet i enlighet med unionsrätten och nationell rätt av bemyndigad personal vid behöriga nationella myndigheter och unionsbyråer. Det ska också krävas personlig inställelse för utfärdandet.

Regeringen bedömer att EU-förordningen för svensk del är tillämplig på intyg om permanent uppehållsrätt, uppehållskort, permanenta uppehållskort och nationella identitetskort. Regeringen anger att beredning pågår av ett förslag från 2017 års ID-kortsutredning om ett nytt statligt identitetskort i betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14). Om förslaget genomförs kommer det nya identitetskortet att omfattas av EU-förordningen. Reformen föreslås dock träda i kraft först den 1 januari 2022.

Biometri

Regeringen bedömer vidare att det inte är möjligt att, som Polismyndigheten önskar, precisera innebörden av begreppet biometriska uppgifter, eller biometriska data som det heter i passlagen. Begreppet har i detta sammanhang samma

innebörd som i dataskyddslagstiftningen i stort enligt definitionerna i artikel 4.14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och 1 kap. 6 § brottsdotalagen (2018:1177). Det är fråga om ett unionsrättsligt begrepp som ytterst uttolkas av EU-domstolen.

Det fotografi som i dag tas in ett ärende om uppehållskort eller permanent uppehållskort sparas, förutom i kortet, i Migrationsverkets centrala databas, Centrala utlänningsdatabasen. Regeringen föreslår nu för uppehållshandlingar att ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i kortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras.

I syfte att säkerställa överensstämmelse mellan de biometriska kännetecknen och sökandens identitet föreslås att sökanden även ska infinna sig personligen minst en gång under utfärdandeförfarandet för varje ansökan.

Medlemsstaterna ska som nämnts ovan enligt EU-förordningen säkerställa att det finns lämpliga och effektiva förfaranden för insamling av fotografi och fingeravtryck och att förfarandena är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter. Utom när det krävs för behandling enligt unionsrätten och nationell rätt ska det fotografi och de fingeravtryck som lagras för personalisering av identitetskort eller uppehållshandlingar förvaras på ett mycket säkert sätt och aldrig sparas längre än 90 dagar.

Som en jämförelse tar regeringen upp den bedömning som gjordes när bestämmelser om fotografi och fingeravtryck för utfärdande av uppehållstillståndskort infördes i utlänningslagen (prop. 2010/11:123 s. 16 f.). I det fallet bedömde regeringen att fotografiet inte skulle förstöras men att de fingeravtryck som inte sparas i kortet och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet omedelbart skulle förstöras när kortet lämnats ut eller när ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att tillstånd beviljats. Regeringen har gjort motsvarande bedömning i fråga om fotografi och fingeravtryck för utfärdande av bevis om uppehållsstatus och bevis för gränsarbetare (prop. 2019/20:178 s. 45). Regeringen bedömer i det nu aktuella ärendet att motsvarande även bör gälla fotografi och fingeravtryck för utfärdande av uppehållskort och permanenta uppehållskort. Det innebär att de fingeravtryck som inte sparas i kortet och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och fotografiet i ett ärende om uppehållskort eller permanent uppehållskort, omedelbart ska förstöras när kortet har lämnats ut eller ärendet har avgjorts utan att ett kort har utfärdats. För att den nationella regleringen ska uppfylla kraven i EU-förordningen bör det av bestämmelsen även framgå att de aktuella uppgifterna, om kortet inte har lämnats ut, alltid ska förstöras när det har gått 90 dagar från den dag då kortet utfärdades.

Uppehållskort och permanent uppehållskort

Den nu aktuella förordningen hänvisar till förordning 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland och innehåller motsvarande krav på utformning samt tagande av fotografi och fingeravtryck när det gäller uppehållskort och permanent uppehållskort. För tydlighets skull och för att skapa enhetlighet i det nationella regelverket anser regeringen att kompletterande nationell reglering bör finnas på samma sätt som för förordning 1030/2002.

När det gäller insamling av fotografi och fingeravtryck föreslår regeringen därför att det bör införas en ny bestämmelse om att en utlänning ska vara skyldig att i ett ärende om utfärdande av uppehållskort eller permanent uppehållskort låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck ska inte gälla om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck.

Regeringen anger att bl.a. regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ger enskilda ett skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp och andra integritetsintrång. Inskränkningar av fri- och rättigheter får bara ske med stöd av lag och får dessutom bara förekomma med hänsyn till vissa intressen och de ska vara proportionerliga. Regelverken aktualiseras på olika sätt när det gäller fotografering och fingeravtryckstagning.

När det gäller kontroll vid passage av EU:s yttre gräns och inre utlänningskontroll föreslår regeringen att en utlänning som innehar ett uppehållskort eller permanent uppehållskort ska vara skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av att uppgifterna stämmer i förhållande till de uppgifter som är sparade i kortet. Regeringen anger att detta innebär en inskränkning i rätten till skydd för privat- och familjelivet men att detta inte kan anses gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet och förebyggande av oordning och brott. Vidare föreslår regeringen att uppgifterna omedelbart ska förstöras när en kontroll har genomförts. Detta motsvarar vad som gäller för innehavare av uppehållstillståndskort, bevis om uppehållsstatus och bevis för gränsarbetare.

Intyg om permanent uppehållsrätt

Eftersom ett intyg om permanent uppehållsrätt i dag skrivs ut på vanligt A4-papper och det inte nu är aktuellt att ändra formatet på intyget är det enligt regeringen inte heller aktuellt att införa ett krav på att en EES-medborgare som ansöker om ett sådant intyg ska lämna fingeravtryck.

Nationella identitetskort

EU-förordningen innebär att nationella identitetskort ska förses med fingeravtryck. Regeringen föreslår att när ett nationellt identitetskort kontrolleras enligt passlagen vid in- och utresa ska innehavaren inte bara vara skyldig att låta sig

fotograferas, som i dag, utan också lämna sina fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar de som finns sparade i kortet. Detta får enligt regeringen ses som ett påtvingat kroppsligt ingrepp, eftersom kontrollen inte kan betraktas som frivillig. Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp är dock inte absolut utan får i vissa fall begränsas. De ändamål som skyldigheten att lämna fingeravtryck har i detta fall, dvs. att verifiera identitetskortets äkthet och innehavarens identitet, anknyter till statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott. Det är fråga om ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Verifieringen blir betydligt säkrare om inte bara fotografi utan även fingeravtryck får tas och jämföras. Intrånget är inte större än nödvändigt och de nya uppgifter som samlas in vid kontrollen ska inte att få sparas enligt regeringens förslag. Det finns därmed enligt regeringen inte något hinder mot att införa en lagstadgad skyldighet att lämna fingeravtryck.

De anpassningar som i övrigt behövs med anledning av EU-förordningen kan enligt regeringen göras genom förordningsändringar bl.a. eftersom det är frivilligt att ansöka om ett nationellt identitetskort. Eftersom ingen tvingas att lämna sina fingeravtryck är det inte fråga om ett påtvingat kroppsligt ingrepp som bara får ske med stöd av lag. Regeringen bedömer att det inte heller krävs lagform av något annat skäl. Det som behöver regleras på förordningsnivå handlar enligt regeringen bl.a. om kompletterande nationella föreskrifter om insamling och lagring av fingeravtryck.

Konsekvenser och ikraftträdande

Regeringen anger att dagens stora skillnader i säkerhetsnivån på uppehållskort, permanenta uppehållskort och nationella identitetskort ökar risken för förfalskningar och annat missbruk av dokumenten. När det gäller konsekvenser av lagförslagen bedömer regeringen att lagförslagen förbättrar möjligheterna att kontrollera handlingarnas äkthet och innehavarens identitet genom att innehavarens ansikte och fingeravtryck kan jämföras med den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns lagrade i handlingarna. Tillsammans bedöms dessa förändringar göra det svårare att förfalska eller använda någon annans uppehållskort, permanenta uppehållskort eller nationella identitetskort. Reglerna kan därigenom, som flera remissinstanser påpekar, bidra till att motverka förfalskningar och annan brottslighet. Säkrare uppehållshandlingar som försvårar förfalskning och missbruk kan vid sidan av brottsbekämpning även tänkas ha betydelse för att motverka olaglig invandring. Vissa allmänna frågor som Polismyndigheten och Skatteverket lyfter om en sammanhållen svensk identitetsförvaltning och möjligheterna att behandla biometriska uppgifter i olika sammanhang faller utanför lagstiftningsärendet som i allt väsentligt handlar om de lagändringar som krävs för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser till följd av den nya EU-förordningen.

Regeringen anför därutöver att de skillnader i säkerhetsnivån på uppehållskort, permanenta uppehållskort och nationella identitetskort som finns i dag medför svårigheter även för EU-medborgare att utöva sin rätt till fri rörlighet.

Regeringen bedömer därför att säkrare och enhetligt utformade uppehållskort, permanenta uppehållskort och nationella identitetskort kan väntas underlätta för innehavare som önskar utöva sin rätt till fri rörlighet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 augusti 2021. Några övergångsbestämmelser behövs inte enligt regeringens bedömning.

Motionen

I kommittémotion 2020/21:3894 av Jonas Andersson i Skellefteå och Jennie Åfeldt (båda SD) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att utreda definitionen av biometribegreppet. Motionärerna anför att det inte får finnas oklarheter om vad som gäller. I yrkande 2 begär motionärerna ett tillkännagivande om förbättrad biometrihantering i utlänningsärenden. Enligt motionärerna måste det bli lättare att ta upp biometriuppgifter och att spara dem under en längre tid, i kopplade databaser eller gemensamma databaser. Vidare måste det bli lättare att använda uppgifterna i handläggningen av utlänningsärenden och att göra slagningar och jämförelser och använda avancerade sökningar och matchningar, även mellan avdelningar och myndigheter, och i vissa fall även automatiskt, exempelvis för identifiering eller olika bekräftelser. Målet måste vara högre effektivitet och större säkerhet, både när det gäller kontrollen av utlänningars inresa och tillstånd i Sverige, men också sådant som folkbokföring och utbetalning ur välfärdssystemet. Motionärerna begär vidare i yrkande 3 ett tillkännagivande om biometriuppgifter i register. Regeringen bör överväga att tillsätta en utredning om att inkludera fingeravtryck i Polismyndighetens register för pass och nationella identitetskort för att förhindra att en person har flera identitetshandlingar i olika identiteter. I yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör följa upp att förändringarna gällande nationellt identitetskort inte slår oproportionerligt hårt mot utlandssvenskar. Motionärerna anför att det finns flera hundra tusen svenska medborgare som bor i utlandet och att förslagen inte får försvåra för utlandssvenskar att upprätthålla kontakten med Sverige.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening är det viktigt att värna, men även motverka missbruk av, den fria rörligheten inom EU. Stora skillnader när det gäller säkerhetsnivån på identitetskort och uppehållshandlingar ökar risken för missbruk och förfälskningar och kan därmed komma att försvåra för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att nyttja den fria rörligheten inom EU.

I juni 2019 antogs en EU-förordning för att öka säkerheten och enhetligheten för identitetskort och uppehållshandlingar för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. EU-förordningen är bindande och direkt tillämplig i Sverige. Detta innebär att det inte får finnas nationella bestämmelser som står i strid med förordningen, men också att det kan behövas kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Förordningen innebär inte att det ska införas några nya typer av uppehållshandlingar eller identitetskort, utan den reglerar hur de handlingar som medlemsstaterna redan utfärdar ska vara utformade. EU-förordningen är för svensk del tillämplig på intyg om permanent uppehållsrätt, uppehållskort, permanenta uppehållskort och nationella identitetskort.

Regeringen föreslår att en familjemedlem till en EES-medborgare som ansöker om uppehållskort eller permanent uppehållskort ska vara skyldig att låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta fingeravtryck. Fingeravtryck ska dock inte tas om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt att lämna fingeravtryck. Fotografiet och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i kortet. När kortet har lämnats ut ska de fingeravtryck som inte sparats i lagringsmediet och de biometriska data som togs fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet omedelbart förstöras. Om kortet inte har lämnats ut respektive ärendet avgjorts utan att ett kort har utfärdats ska uppgifterna förstöras när det har gått 90 dagar från den dag då det utfärdades respektive omedelbart förstöras.

I propositionen föreslås vidare att en utlänning som innehar ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort ska vara skyldig att låta fotografera sig och ta fingeravtryck. Detta ska gälla vid en kontroll vid in- och utresa och vid en inre utlänningskontroll. Uppgifterna ska förstöras efter kontrollen och får inte användas för andra ändamål.

Regeringen anger att vissa frågor kommer att regleras på förordningsnivå. Bland annat gäller det kompletterande nationella föreskrifter om insamling och lagring av fingeravtryck. I dag får Migrationsverket eller Polismyndigheten fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck bl.a. om utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige eller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flyktning eller som annan skyddsbehövande. Fotografierna lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) hos Migrationsverket medan fingeravtrycken lagras i ett särskilt register som Polismyndigheten har hand om åt Migrationsverket.

Utskottet noterar att det i proposition 2020/21:159 som överlämnades till riksdagen den 18 mars 2021 föreslås bl.a. att Migrationsverket och Polismyndigheten ska ges ytterligare möjligheter att fotografera en utlänning samt ta hans eller hennes fingeravtryck i fler situationer och att uppgifterna i vissa fall ska få lagras i ett nationellt register.

När det gäller frågor om identifiering och säkerställande av en persons identitet som lyfts fram i motionen noterar utskottet att det nyligen, som nämnts ovan, har lämnats en proposition om vissa identitetsfrågor i utlänningsärenden. Därutöver noterar utskottet att 2017 års id-kortsutredning (dir. 2017:90) i betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14) föreslår en ny lag och en ny förordning om statliga identitetshandlingar med bestämmelser om ett statligt identitetskort och en statlig e-legitimation. Betänkandet har remitterats och förslaget bereds inom Regeringskansliet. Utskottet noterar vidare att regeringen i propositionen Säkrare samordningsnummer och

bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen (prop. 2020/21:160) föreslår att skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska utvidgas och omfatta i huvudsak samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Det föreslås bl.a. att enskilda med samordningsnummer ska bli skyldiga att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress till Skatteverket. Förslagen förenas med en utökad identitetskontroll. Därutöver görs en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 18 juni 2021.

Utskottet ser positivt på att förslagen i det nu aktuella ärendet skapar enhetlighet i det svenska regelverket när det gäller EU-medborgare och deras familjemedlemmar och ser mot bakgrund av det ovan anförda inte skäl för riksdagen att göra tillkännagivanden om användning av biometri för att underlätta bl.a. identifiering vid handläggningen av utlänningsärenden, ärenden om folkbokföring eller vid utbetalningar från välfärdssystemen eller om biometriuppgifter i register. Inte heller bör riksdagen göra ett tillkännagivande om att utreda definitionen av begreppet biometriska uppgifter, eftersom detta är ett unionsrättsligt begrepp som ytterst uttolkas av EU-domstolen. Motion 2020/21:3894 (SD) yrkandena 1–3 avstyrks därmed.

Regeringen föreslår att när ett nationellt identitetskort kontrolleras enligt passlagen vid in- och utresa ska innehavaren inte bara vara skyldig att låta sig fotograferas, som i dag, utan också lämna sina fingeravtryck för kontroll av att dessa motsvarar de som finns sparade i kortet. Övriga ändringar som avser nationella identitetskort anser regeringen bör kunna regleras på förordningsnivå. När det gäller frågan om att följa upp konsekvenserna för svenska medborgare som bor utomlands noterar utskottet att det som huvudregel krävs att svenska medborgare har med sig pass vid resa ut ur landet. För att underlätta den fria rörligheten för personer inom EU krävs emellertid inte pass för EU-medborgare som har med sig ett nationellt identitetskort. Utskottet, som kan konstatera att det är frivilligt att ansöka om ett nationellt identitetskort, ser inte skäl för riksdagen att göra ett tillkännagivande om att följa upp ändringarna när det gäller nationella identitetskort för utlandssvenskar. Utskottet avstyrker därför motion 2020/21:3894 (SD) yrkande 4.

Reservationer

1. **Biometriska uppgifter, punkt 2 (M, SD, KD)**

av Maria Malmer Stenergard (M), Mattias Karlsson i Luleå (M), Linda Lindberg (SD), Katarina Brännström (M), Hans Eklind (KD), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Arin Karapet (M) och Jennie Åfeldt (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3894 av Jonas Andersson i Skellefteå och Jennie Åfeldt (båda SD) yrkandena 1–3.

Ställningstagande

Det får inte finnas oklarheter om vad begreppet biometriska uppgifter innefattar. Regeringen bör därför utreda definitionen av biometribegreppet.

Vidare bör biometrihanteringen i utlänningsärenden förbättras. Det måste bli lättare att ta upp biometriuppgifter och att spara dem under en längre tid, i kopplade databaser eller gemensamma databaser. Dessutom måste det bli lättare att använda uppgifterna i handläggningen, exempelvis för att göra slagningar och jämförelser och använda avancerade sökningar och matchningar, även mellan avdelningar och myndigheter, och i vissa fall även automatiskt, exempelvis för identifiering eller olika bekräftelser. Målet måste vara högre effektivitet och större säkerhet, både när det gäller kontrollen av utlänningsinresa och tillstånd i Sverige, men också när det gäller folkbokföring och utbetalningar från välfärdssystemen.

Regeringen bör därutöver överväga att tillsätta en utredning om att inkludera fingeravtryck i Polismyndighetens register för pass och nationella identitetskort för att förhindra att en person har flera identitetshandlingar i olika identiteter.

2. Konsekvenser för svenska medborgare bosatta i utlandet, punkt 3 (M, SD, KD)

av Maria Malmer Stenergard (M), Mattias Karlsson i Luleå (M), Linda Lindberg (SD), Katarina Brännström (M), Hans Eklind (KD), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Arin Karapet (M) och Jennie Åfeldt (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3894 av Jonas Andersson i Skellefteå och Jennie Åfeldt (båda SD) yrkande 4.

Ställningstagande

Det finns flera hundra tusen svenska medborgare som bor i utlandet. De föreslagna ändringarna får inte försvåra för utlandssvenskar att upprätthålla kontakten med Sverige. Regeringen bör därför följa upp de ändringar som avser nationella identitetskort så att de inte slår oproportionerligt hårt mot utlandssvenskar.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2020/21:120 Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning :

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Följdmotionen

2020/21:3894 av Jonas Andersson i Skellefteå och Jennie Åfeldt (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda definitionen av biometribegreppet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förbättrad biometrihantering i utlänningsärenden och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om biometriuppgifter i register och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör följa upp att förändringarna gällande nationellt id-kort inte slår oproportionerligt hårt mot utlandssvenskar och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §¹

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, 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.

2. låta en befattningshavare enligt 1 ta *innehavarens 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 identitetskortet.

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 2 augusti 2021.

¹ Senaste lydelse 2015:336.

2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 9 kap. 8 b § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 8 g §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 b §¹

Vid en kontroll enligt 1 eller 9 § är den som innehar ett uppehållstillståndskort, ett bevis om uppehållsstatus eller ett bevis för gränsarbetare skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck, för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i *uppehållstillståndskortet* eller beviset.

När en kontroll enligt första stycket har genomförts, ska det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Detsamma gäller de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

Vid en kontroll enligt 1 eller 9 § är den som innehar ett uppehållstillståndskort, *ett uppehållskort, ett permanent uppehållskort*, ett bevis om uppehållsstatus eller ett bevis för gränsarbetare skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck, för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i *kortet* eller beviset.

¹ Senaste lydelse 2020:939.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 g §

En utlänning är skyldig att, i ett ärende om utfärdande av uppehållskort eller permanent uppehållskort, låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck.

Skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i kortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när kortet har lämnats ut eller, om kortet inte har lämnats ut, när det har gått 90 dagar från den dag då det utfärdades. Om ärendet har avgjorts utan att ett kort har utfärdats, ska fingeravtrycken och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet omedelbart förstöras.

Denna lag träder i kraft den 2 augusti 2021.