

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
ett förslag till rådets förordning om standarder för säker-
hetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-
medborgarnas pass (passförordning)**

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 18 februari 2004 till rådets förordning om stan- darder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass (KOM(2004) 116 slutlig) samt en promemo- ria om förslaget.

Helsingfors den 22 april 2004

Inrikesminister *Kari Rajamäki*

Konsultativ tjänsteman Anne Aaltonen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
EUTORI-nr EU/2004/0688FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM STANDARDER FÖR SÄKERHETSDE-
TALJER OCH BIOMETRISKA KÄNNETECKEN I EU-MEDBORGARNAS PASS**1. Allmänt**

Europeiska gemenskapernas kommission gav den 18 februari 2004 ett förslag till rådets förordning om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass (KOM(2004) 116 slutlig). Den rättsliga grunden för förordningen är artikel 62.2 punkt a i EG-fördraget.

Det nuvarande EU-passet grundar sig till sin utformning på resolutionerna om att införa enhetligt utformade pass (EGT C 241, 19.9.1981, EGT C 179, 16.7.1982, EGT C 185, 24.7.1986, EGT C 200, 4.8.1995). Beslutet om att införa EU-pass fattades av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, vilka ansåg att enhetligt utformade pass kunde underlätta den fria rörligheten för medlemsstaternas medborgare och gärna ville arbeta för att göra medborgarna mera medvetna om att de ingår i samma gemenskap (EGT C 241, 19.9.1981). I oktober 2000 antogs en resolution (EGT C 310, 28.10.2000) om minisäkerhetsstandarder för passet för att förhindra förfälskningar. Resolutionerna är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna.

Efter terrorattacken den 11 september 2001 vidtogs snabba åtgärder för att förbättra säkerhetsdetaljerna i resehandlingar och lyfta upp regleringen till en rättsligt bindande nivå. Kommissionen gav därför tre förslag till förordningar: ett om ändring av förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och insättande av ett fotografi som uppfyller höga säkerhetskrav (förordning nr 334/2002, EGT L 53, 23.2.2002), ett annat om fastställande av en enhetlig modell för blad för påförande av visering som utfärdas av medlemsstaterna för personer som innehar resehandlingar som inte erkänns av den medlemsstat som utfärdar bladet (förordning nr 333/2002, EGT L

53, 23.2.2002) och slutligen ett tredje om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (förordning nr 1030/2002, EGT L 157, 15.6.2002), som syftade till att göra den gemensamma åtgärden rättsligt bindande samtidigt som det infördes krav på insättning av ett fotografi av innehavaren i klistermärkesversionen av tillståndet. Förslagen antogs i februari och i juni 2002. Redan när de nämnda förslagen antogs såg medlemsstaterna ett behov av att förbättra skyddet av resehandlingar genom att lägga till biometriska kännetecken.

Vid sitt möte i Thessaloniki 19–20.6.2003 konstaterade Europeiska rådet att det behövs en enhetlig strategi inom EU vad gäller användningen av biometriska igenkännings-tecken eller biometriska data i fråga om tredjelandsmedborgares resehandlingar, EU-medborgares pass och informationssystem (VIS och SIS II). Rådet uppmanade kommissionen att utarbeta lämpliga förslag, i första hand om viseringar. Avsikten är nu att övergå till den andra fasen i genomförandet av slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki, nämligen harmoniseringen av säkerhetsdetaljerna i EU-passet och införandet av biometriska kännetecken. Strävan är att på så sätt säkerställa att medlemsstaterna iakttar den harmoniserade strategin, så att man kan undvika oenhetlighet i de olika medlemsstaternas lösningar.

I detta sammanhang bör det påpekas att USA har angivit att länder som gör anspråk på undantag från krav på visering eller förlängning av ett sådant undantag senast den 26 oktober 2004 skall ha infört ett program för att till sina medborgare kunna utfärda maskinläsbara pass som inte kan manipuleras och lagt in biometriska kännetecken som uppfyller Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) standard. När alla med-

lemsstater nu är i färd med att anpassa sig till de nya kraven enligt det amerikanska programmet för viseringsundantag, är det nödvändigt att inta en gemensam hållning gert emot den nya amerikanska lagstiftning som föreskriver att viseringsundantag kan beviljas endast sådana länder som kommer att införa biometriska kännetecken i sina pass senast den 26 oktober 2004. Det är dock möjligt att USA ännu kommer att förlänga den nämnda tidsfristen. Förenta staternas utrikesminister och säkerhetsminister har i mars 2004 föreslagit för kongressen att tidsfristen förlängs till december 2006.

2. Författningsförslagets huvudsakliga innehåll

Förordningen utgör det första skedet i den process genom vilken man strävar efter att harmonisera säkerhetsdetaljerna i EU-passet och införa biometriska kännetecken i det. Förslaget baserar sig på de säkerhetsdetaljer som medlemsstaternas företrädare vid rådet i oktober 2000 godkände i en resolution om skydd av pass och andra resehandlingar mot förfalskning. Villkoren har reviderats något i och med den tekniska utveckling som skett i fråga om viseringar och uppehållstillstånd. Dessa säkerhetsdetaljer blir nu rättsligt bindande. Utöver säkerhetsdetaljerna fastställs i förordningen de biometriska kännetecken som skall användas. I förordningen behandlas inte tekniska detaljer.

I förslaget föreskrivs om medlemsstaternas grundläggande skyldighet att utfärda pass i enlighet med de minimisäkerhetsstandarder som anges i bilagan till förordningen. Passet skall också förses med ett biometriskt kännetecken, en ansiktsbild, som skall förvaras på ett lagringsmedium som har tillräcklig kapacitet.

Vid valet av lämpliga biometriska kännetecken har hänsyn tagits till det arbete som utförts av ICAO. Även ICAO har valt ansiktsbilden som primärt driftskompatibelt biometriskt kännetecken och fingeravtryck och/eller irisscanning som kompletterande biometriskt kännetecken.

Medlemsstaterna får även inkludera fingeravtryck i driftskompatibla format. Medlemsstaterna skall själva ansvara för lagringen av

fingeravtryck på lagringsmediet och/eller i en nationell databas. Om medlemsstaterna registrerar fingeravtryck bör detta ske i driftskompatibla format, eftersom det möjliggör användning via bilaterala avtal mellan medlemsstater. Tillgången till sådana fingeravtryck kunde administreras genom införande av en infrastruktur med öppen/privat nyckel (Public/Private Key Infrastructure).

Lagringsmediet kan vara ett kontaktlöst mikrochip eller ett annat lagringsmedium. De tekniska experterna i den ansvariga kommittén avgör lagringsmediet.

Om rättelser eller strykningar behöver göras i passet skall ett nytt pass utfärdas av säkerhetsskäl.

Förordningen är tillämplig på vanliga pass, officiella pass (t.ex. tjänstepass och diplomatpass), kortfristiga pass med en giltighetstid överstigande sex månader, handlingar som används i stället för pass och som utfärdas som resehandlingar i form av ett passhäfte, samt resehandlingar som medlemsstaterna utfärdar till tredjelandsmedborgare eller statslösa personer.

I författningen överförs genomförandebefogenheterna avseende förordningen på den kommitté som inrättas genom artikel 6 i förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar. Kommittén skall fastställa de eventuellt nödvändiga tekniska specifikationerna för passets säkerhetsdetaljer, men också de tekniska specifikationer som gäller införandet av biometriska kännetecken.

Beträffande vilka personuppgifter som kommer att användas för passändamål gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG (EGT L281, 23.11.1995) av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Personer till vilka pass utfärdas har rätt att kontrollera personuppgifterna i passet och vid behov begära att få uppgifter rättade eller strukna. I förordningen föreslås att inga andra uppgifter får lagras i passet än de som föreskrivs i förordningen eller dess bilagor eller som anges i den aktuella resehandling- en.

För att skapa en verkligt hållbar säkerhet kunde man på längre sikt inrätta ett europe-

iskt register för utfärdade pass (och eventuellt andra resehandlingar). Detta register skulle endast innehålla fingeravtryck och resehandlingens nummer, inga andra personuppgifter.

I förslaget föreskrivs att medlemsstaterna skall tillämpa förordningen senast ett år efter att de i artikel 2 nämnda kompletterande passbestämmelserna har utfärdats.

När det gäller den rättsliga grunden för förordningsförslaget konstaterar rådets rätts-tjänst i sitt utlåtande om förordningsförslaget att artikel 62.2 punkt a utgör den rättsliga grunden för de bestämmelser i förslaget som gäller införandet av maskinläsbara biometrisk data och andra säkerhetsspecifikationer i de pass som medlemsstaterna beviljar sina medborgare. Gemenskapen är dock inte behörig att meddela sådana minimisäkerhetsstandarder för pass som inte direkt inverkar på de granskningar avseende passens äkthet som gränsbevakningsmyndigheterna utför.

3. Förslagets mål

Förslaget syftar till att göra EU-pass säkrare genom ett rättsligt bindande instrument om minimistandarder för harmoniserade säkerhetsdetaljer, och att skapa en tillförlitlig koppling mellan den verkliga innehavaren och handlingen genom att förse handlingen med biometrisk kännetecken. Syftet med förslaget är emellertid inte att harmonisera passets utformning, och inte heller att identifiera om passet har utfärdats till rätt person, eftersom endast medlemsstaterna har möjlighet att identifiera en sökande när passet utfärdas.

Ett mål är också att de resehandlingar som används mest inte bör ha en lägre standard än den som uppnåtts genom de tekniska specifikationerna för enhetligt utformade viseringar och uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare. Det har redan fastslagits vilka biometrisk kännetecken som skall finnas i dessa handlingar. För att garantera överensstämmelse och undvika att personer med oärligt uppsåt i stället försöker använda sig av handlingar med sämre skydd, som EU-medborgares pass och identitetskort, bör även dessa göras säkrare. Förordningsförslaget gäller dock inte identitetskort.

Författningsförslaget har även betydelse med tanke på utvidgningen. De anslutande länderna håller för närvarande på att ändra utformningen av sina pass för att göra dem säkrare och överensstämmande med de pass som används i Europeiska unionen. En rättsligt bindande förordning kommer att ge dem möjlighet att införa samma säkerhetsstandarder som i de nuvarande medlemsstaterna efter anslutningen. Gemensamma säkerhetsdetaljer kan dessutom underlätta gränsbevakningsmyndigheternas arbete.

Harmoniseringen av säkerhetsdetaljerna (inklusive biometrisk kännetecken) för EU-passet skulle även ha stor inverkan på förbindelserna mellan EU och tredje land, till exempel USA. Samtidigt kan man dessutom säkerställa att EU-medlemsstaterna kommer att uppfylla kraven i det amerikanska programmet för viseringsundantag, i enlighet med internationell standard. De biometrisk kännetecken som integreras i passet kommer att motsvara ICAO:s rekommendationer och därmed uppfylla de krav som USA har uppställt för deltagande i dess program för viseringsundantag.

4. Förslagets verkningar

Verkningar på lagstiftningen

Om finska medborgares rätt att resa ut ur landet och komma in i landet föreskrivs i passlagen av den 22 augusti 1986 (642/1986) och i passförordningen (643/1986), som utfärdats med stöd av lagen, samt i förordningen om diplomatpass, tjänstepass och pass för tjänsteresa (832/1993). Förslaget inverkar på dessa författningar.

Inrikesministeriet tillsatte den 6 juni 2002 en arbetsgrupp för biometrisk kännetecken för att utreda biometrisk frågor främst i anslutning till resehandlingar. Efter detta framgick det att det till de biometrisk kännetecknen hänförs sig samarbetsbehov mellan olika organisationer och möjligheterna att utnyttja biometrisk metoder är så omfattande, att det ansågs vara ändamålsenligt att inrätta egna arbetsgrupper för att göra datatekniska utredningar i anslutning till biometrin och under-

söka biometrin ur brottsbekämpningssynvinkel. I anslutning till detta tillsatte inrikesministeriet ett projekt, en styrgrupp och fyra arbetsgrupper med anknytning till biometri. Arbetsgruppernas indelning inom projektet ses över som bäst.

Vid inrikesministeriet bereds en regeringsproposition med förslag till passlag och till lagar om ändring av vissa andra lagar. Det föreslås att säkerhetsnivån för pass som utfärdas till finländska medborgare skall höjas genom att en teknisk del, ett mikrochip, införs i passet. I chipset kan passets och passinnehavarens person- och identifieringsuppgifter lagras. I chipset lagras i detta skede passinnehavarens ansiktsbild så som ett biometriskt kännetecken. Förutom i vanliga pass införs chipset i diplomatpass och tjänstepass samt i resedokument som utlänningar beviljas i Finland, dvs. främlingspass och resedokument för flykting. För att öka resesäkerheten och förbättra identifieringen är det möjligt att införa endast en persons uppgifter i ett pass. Därmed antecknas minderåriga barn inte längre i vårdnadshavarens pass och sällskapspasset slopas.

I samband med totalrevideringen av passlagstiftningen föreslås också ändringar i den föreslagna nya utlänningslagen (regeringens proposition till riksdagen med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003), som är under behandling i riksdagen. Det föreslås att 136 § i den nya utlänningslagen ändras så, att i 1 och 2 mom. fastställs de uppgifter som skall antecknas i främlingspasset och resedokumentet för flykting. I 3 mom. föreskrivs om passets tekniska del och de uppgifter som registreras i den. Det föreslås också att i lagen tas in en ny 203 a §, där det föreskrivs om registerförarens, tillståndsmyndighetens och handläggarens skyldighet att vara särskilt noggrann vid registrering eller annan behandling av sådana identifieringsuppgifter som grundar sig på en persons fysiska egenskaper. Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utlänningsregistret (RP 15/2004) är under behandling i riksdagen. I samband med totalrevideringen av passlagstiftningen föreslås också en ändring av bl.a. 7 § i den nämnda lagen, där det föreskrivs om de uppgifter som skall registre-

ras. Avsikten är att utlänningslagen, som är under behandling i riksdagen, och lagen om ändring av lagen om utlänningsregistret skall träda i kraft vid ingången av maj 2004.

Regeringens proposition med förslag till passlag torde avlåtas till riksdagen när innehållet i rådets förordning om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass har fastställts. Beredningen av rådets förordning har anknytning till utarbetandet av standarder för de uppgifter som skall registreras i ICAO:s mikrochips och för chipsets tekniska egenskaper. Europeiska rådet ger i sitt uttalande av den 25 mars 2004 om bekämpande av terrorism rådet i uppdrag att före utgången av 2004 anta kommissionens förslag om införande av biometriska kännetecken i pass och viseringar för att slutligt utföra de tekniska specifikationer som skall antas av kommissionen inom samma tidsfrist.

Ekonomiska verkningar

Det är svårt att bedöma de exakta ekonomiska verkningarna av författningsförslaget, eftersom man ännu inte vet de detaljerade tekniska kraven. Den föreslagna revideringen medför ökade tillverkningskostnader för passet. Detta beror på att en teknisk del, ett mikrochip, tas i bruk.

Förslaget medför merkostnader för polisen, Utlänningsverket och utrikesförvaltningen. En del av merkostnaderna kan tas ut hos passinnehavarna i form av tillståndsavgifter. Den föreslagna reformen innebär införande av ett mikrochip i passet, en högre säkerhetsnivå för tillfälliga pass och en revidering av polisens informationssystem för förvaltningsärenden. Enligt lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet är det redan nu möjligt att införa bilduppgifter i informationssystemet för förvaltningsärenden.

Reformen innebär också merkostnader för gränsbevakningsväsendet. För att kunna utnyttja de biometriska kännetecken som registrerats i resehandlingarna behöver gränsbevakningsväsendet utrustning för att läsa dessa uppgifter samt program och systemintegreringar för att behandla dem. Beroende på vilket system som genomförs, genom vilket de uppgifter som registrerats i resehandling-

arna skyddas, måste gränsbevakningsväsendet också genomföra tekniska lösningar i anslutning till PKI-lösningen.

Den föreslagna revideringen kommer att föranleda polisförvaltningen merkostnader på ca 1,7 milj. euro år 2005. Dessa kostnader utgörs av fasta utgifter, certifieringslösningar, höjandet av säkerhetsnivån för kortfristiga pass samt kostnader för utbildning och information. Kostnaderna beräknas uppgå till ca 2,2 milj. euro år 2006.

Ifall beslut fattas om införande av fingeravtryck som kompletterande kännetecken, kan polisens merkostnader beräknas uppgå till 2-12 milj. euro beroende på den tekniska lösning som väljs.

När åtgärder som förbättrar den allmänna säkerheten genomförs bör också kraven i fråga om datasekretess beaktas. Då måste man försäkra sig om att datasekretessmyndigheten har tillräcklig personal för att svara för en effektiv tillsyn samt sörja för att den valda tekniken överensstämmer med bestämmelserna i direktiv 95/46/EG.

5. Behandlingen av ärendet i EG:s institutioner

Förslaget har föredragits i arbetsgruppen för visering i mars 2004 och den egentliga behandlingen av förslaget håller på att inledas i arbetsgruppen.

6. Statsrådets ståndpunkt

Avsikten med vidareutvecklingen av säkerhetsdetaljerna i resedokument och införandet av biometriska kännetecken i dokumenten är att bekämpa terrorism och illegal

invandring samt öka resesäkerheten, och därför förhåller sig statsrådet positivt till kommissionens förslag. Avsikten med de säkerhetsdetaljer som integreras i passen är att underlätta kontrollen vid de yttre gränserna, eftersom de behöriga myndigheterna då lätt kan granska vissa säkerhetsdetaljer som finns i alla medlemsstaters pass och endast i misstänkta fall blir tvungna att ty sig till en mera grundlig kontroll.

Statsrådet anser att registreringen av fingeravtryck tills vidare skall vara valfri för medlemsstaten. De särskilda frågor som hänför sig till införandet av fingeravtryck bör ännu utredas separat, liksom även omständigheterna i anslutning till registreringen och användningen av fingeravtrycksuppgifter. Om fingeravtryck tas i bruk som ett biometriskt kännetecken i en medlemsstat, bör registreringen ske i driftskompatibelt format så att alla medlemsstater kan använda dem.

Statsrådet anser vidare att förordningen inte bör utesluta användningen av andra biometriska kännetecken än ansiktsbilder och fingeravtryck i framtiden. För närvarande är dock fingeravtrycken, utöver ansiktsbilden, de enda godkända biometriska kännetecknen när det gäller visum och uppehållstillstånd. Medlemsstaten bör ha möjlighet att nationellt använda även andra biometriska kännetecken.

Identitetskortet är också ett resedokument för EU-medborgarna. Därför anser statsrådet att möjligheterna att utfärda harmoniserade och rättsligt bindande bestämmelser i fråga om identitetskortets säkerhetsdetaljer och specifikationer bör utredas.