



Standard för säkerhetsdetaljer och biometri i EU-medborgares pass

Justitiedepartementet

2004-03-22

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 116 slutlig

Förslag till rådets förordning om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgares pass

Sammanfattning

Förslaget syftar till att göra EU-medborgares pass säkrare, dels genom utvecklade minimistandarder för säkerhetsdetaljerna, dels genom införande av biometriska kännetecken. Passet ska innehålla en ansiktsbild och får även inkludera fingeravtryck. Utöver det framlagda förslaget till förordning anger kommissionen att man på längre sikt skulle kunna skapa ett centraliserat passregister, baserat på biometri.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Bakgrund

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19 och 20 juni 2003 uppmanades kommissionen att utarbeta förslag för en enhetlig strategi vad gäller biometriska kännetecken, för att skapa harmoniserade lösningar i fråga om resehandlingar för tredjelandsmedborgare och pass för EU-medborgare.

Kommissionen lade i september 2003, som ett första steg, fram ett förslag (KOM (2003) 558 slutlig) med innebörden att ansiktsbild och fingeravtryck ska införas som standard i viseringar och uppehållstillstånd. Vid rådets

(rättsliga och inrikes frågor) möte den 27-28 november 2003 uppnåddes en politisk överenskommelse om detta förslag. Det föreliggande förslaget om säkerhet och biometri i pass utgör det andra steget i Europeiska rådets uppdrag.

Syfte

Förslaget syftar till att göra EU-medborgares pass säkrare, dels genom utvecklade minimistandarder för säkerhetsdetaljerna, dels genom biometriska kännetecken som en tillförlitlig koppling mellan handlingen och dess faktiske innehavare.

Vidare beaktar förslaget ICAO:s (International Civil Aviation Organisation) rekommendationer och följer därmed USA:s krav för viseringsfrihet (Visa Waiver Programme).

Innehåll

Pass som medlemsstaterna utfärdar till sina medborgare ska stämma överens med minimisäkerhetsstandarderna. Passet ska innehålla en ansiktsbild och får även inkludera fingeravtryck. Förordningen gäller vanliga pass, officiella pass, kortfristiga pass med en giltighetstid överstigande sex månader, handlingar som används istället för pass och som utfärdas som resehandlingar i form av ett passhäfte samt resehandlingar som utfärdas till tredjelandsmedborgare eller statslösa personer (artikel 1). (Kommissionen anser inte sjömansböcker vara resehandlingar, varför dessa inte omfattas av förslaget.)

Kompletterande tekniska specifikationer ska fastställas av den kommitté som inrättas genom artikel 6.2 i förordning (EG) nr 1683/95 (artikel 2).

De tekniska specifikationerna ska vara sekretessbelagda. Varje medlemsstat ska utse ett enda organ som ansvarar för tillverkningen av pass (artikel 3).

Personer till vilka pass utfärdas har rätt att kontrollera personuppgifterna i passet och begära att få uppgifter rättade eller strukna (artikel 4).

Medlemsstaterna ska börja tillämpa förordningen senast ett år efter antagandet av de tekniska specifikationerna. Detta påverkar dock inte giltigheten av redan utfärdade pass (artikel 6).

Utöver det framlagda förslaget till förordning anger kommissionen att man på längre sikt skulle kunna skapa ett centraliserat passregister. Registret

skulle innehålla fingeravtryck från de personer som ansökt om pass samt det aktuella passnumret. En sådan åtgärd kräver dock ytterligare utredning av de tekniska, rättsliga och ekonomiska implikationerna samt rätten till skydd av personuppgifter.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om pass för svenska medborgare finns framför allt i passlagen (1978:302) och passförordningen (1979:664). I departementspromemorian Ökad säkerhet i pass m.m. (Ds 2004:8) föreslås att svenska pass ska förses med biometrisk information, men att de närmare bestämmelserna regleras genom verkställighetsföreskrifter som meddelas av regeringen. Promemorian har remitterats och synpunkter ska i denna del lämnas senast den 26 mars 2004.

I sammanhanget kan även nämnas att regeringen den 16 oktober 2003 gav Rikspolisstyrelsen i uppdrag att förbereda ett eventuellt införande av biometrisk information i pass och andra resehandlingar (Ju2003/7798/PO).

Bestämmelser gällande pass för utlänningar finns i Utlänningslagen (1989:529), Utlänningsförordningen (1989:547) och Migrationsverkets föreskrifter. Dessa föreskrifter kan i viss utsträckning behöva ändras. Enligt Utlänningslagen får Migrationsverket vidare utfärda särskilda resedokument för flyktingar och statslösa, vilket innebär att även denna myndighet måste förbereda ett införande av biometri i dessa dokument.

1.3 Budgetära konsekvenser

Som kommissionen konstaterar är det svårt att ange de exakta budgetkonsekvenserna av förslaget, eftersom de tekniska specifikationerna ännu inte fastställts.

Ett införande av biometrisk information i pass kommer med all sannolikhet att medföra högre kostnader, men det är inte möjligt att bedöma hur stor ökningen kommer att bli. För svensk räkning bör emellertid ansökningsavgifterna bestämmas till belopp som motsvarar full täckning för kostnaderna och förslaget skulle således beträffande själva passhandlingarna inte leda till ökade kostnader för det allmänna.

Osäkerheten beträffande de tekniska specifikationerna medför också svårigheter gällande beräkning av kostnaderna för utrustning och utbildning. Det förefaller dock uppenbart att utrustning för in- och avläsning av den biometriska informationen måste köpas in. Även våra utlandsmyndigheter kommer att behöva förses med utrustning för inläsning av biometriska kännetecken. Vidare kan man utgå ifrån ett utökat utbildningsbehov. En kostnadsberäkning för detta är dock inte möjlig förrän tidigast när Rikspolisstyrelsen redovisat sitt uppdrag att förbereda ett eventuellt införande av biometrisk information i pass.

I enlighet med ovanstående resonemang kommer införandet av biometri i de resedokument som utfärdas av Migrationsverket sannolikt att medföra ökade kostnader även för denna myndighet. Storleken av merkostnaderna är inte heller här möjlig att beräkna i nuläget.

Slutligen kan förslaget ge upphov till nya arbetsuppgifter för Datainspektionen och därmed medföra vissa merkostnader.

Eventuella budgetära konsekvenser av förslaget såväl på EU-budgeten som på statsbudgeten skall finansieras genom omprioritering inom befintliga resurser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige ställer sig positivt till att frågan om säkerhet och biometri i pass regleras, då en hög passsäkerhet bidrar till kampen mot såväl gränsöverskridande brottslighet, till exempel människosmuggling och människohandel, som olaglig invandring. Vi har dock följande förslag till förbättringar av förordningen:

Artikel 1 anger att de biometriska kännetecknen ska förvaras på ett lagringsmedium med tillräcklig kapacitet och att den tekniska kommittén ska avgöra vilket. Sverige anser att lagringsmediet ska vara ett kontaktlöst chip, då detta ingår i ICAO:s rekommendationer.

Vidare bör lagringsmediet innehålla uppgifter om passinnehavaren från passets personsida, för att säkra kopplingen mellan chipet och passet i övrigt.

Genom artikel 2 och artikel 5 överförs genomförandebefogenheterna på en teknisk kommitté, artikel 6-kommittén. Sverige anser att denna kommitté i fastställandet av de tekniska specifikationerna ska beakta ICAO:s rekommendationer. Passen riskerar annars att inte vara internationellt gångbara.

I artikel 3 sägs att de tekniska specifikationerna inte får göras tillgängliga för andra än tillverkarna och personer som bemyndigats av den berörda medlemsstaten eller kommissionen. Sverige menar att specifikationerna även ska kunna göras tillgängliga för gränskontrollmyndigheter i tredje länder, i den utsträckning det krävs för att dessa ska kunna avläsa den biometriska informationen.

Utöver det framlagda förslaget till förordning anger kommissionen att man på längre sikt skulle kunna skapa ett centraliserat biometribaserat passregister. Sverige bör vid kommande förhandlingar avisera att ett sådant register, eller överhuvudtaget en varaktig lagring av den biometriska informationen på annat ställe än i resedokumentet, rymmer svårigheter för svensk del och om det skulle bli aktuellt måste analyseras noga.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen har presenterat sitt förslag och medlemsstaterna har lämnat sina initiala synpunkter.

Medlemsstaterna stöder huvudsakligen kommissionens förslag. Det är inte aktuellt att i förhandlingarna om det föreliggande förslaget diskutera tankarna på ett eventuellt framtida EU-passregister. Några medlemsstater, inklusive Sverige, har förordat en starkare koppling till ICAO:s rekommendationer, medan andra menat att den tekniska kommittén ändå kommer att beakta dessa i sitt fastställande av de tekniska specifikationerna. Några medlemsstater har synpunkter på valet av biometrisk information och några behöver en längre genomförandetid.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas inom radsstrukturen i sedvanlig ordning.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har angivit den rättsliga grunden till artikel 62.2 a i EG-fördraget. Detta diskuteras dock om detta faktiskt utgör den lämpliga rättsliga grunden för samtliga artiklar. Om den rättsliga grunden bestäms till artikel 62.2 a i EG-fördraget fattas beslut med enhällighet.

3.3 Fackuttryck/termer

-

Biometri: Biometri betyder enligt Nationalencyklopedin studiet av levande organismer med hjälp av matematisk-statistisk bearbetning av mätvärden. I detta sammanhang har emellertid ordet en snävare betydelse och kan närmast översättas med tekniker som läser av en persons unika drag och översätter dem till en datakod, i syfte att användas vid maskinell och automatisk identifiering. De tekniker som framför allt diskuteras i identifieringssammanhang är mönster från fingeravtryck, ögats iris och ansiktets geometri.