

Ministeriet for Flygtninge
Indvandrere og Integration



NOTAT

Dato: 1. december 2004
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 2004/4050-503
Sagsbeh.: Sab
Fil-navn: Aktuelt notat – bio pas

Bidrag til samlet aktuelt notat til brug for rådsmødet (generelle anliggender og eksterne relationer) den 13. – 14. december 2004

Dagsordenspunkt): Rådets forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (KOM (2004) 116 endelig)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

1. **Indledning**

På nuværende tidspunkt er det såkaldte ”europæiske pas”, herunder det danske pas, baseret på en række resolutioner om indførelse af et ensartet pas. Baggrunden for at indføre et ensartet pas var et ønske om at lette bevægeligheden for medlemsstaternes statsborgere og fremme alt, hvad der kunne styrke følelsen hos medlemsstaternes borgere af at tilhøre ét og samme fællesskab. Ved resolutionerne er det således bl.a. fastsat, hvilket format et pas skal have, sidetal samt indholdet af den første side, kontrolsiden og de efterfølgende sider. I oktober 2000 blev der vedtaget en resolution om minimumssikkerhedsstandarder for pas.

På baggrund af begivenhederne den 11. september 2001 er der i EU vedtaget en række forordninger om ensartet udformning af visa og opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere med henblik på at kunne afsløre personer, der forsøger at få adgang til EU’s område ved hjælp af forfalskede officielle dokumenter.

På RIA-ministrenes uformelle møde i Veria den 28. og 29. marts 2003 opfordrede medlemsstaterne Kommissionen til at udarbejde et forslag om at integrere biometriske kendetegn i det ensartet udformede visum og opholdstilladelse til tredjelandstatsborgere.

Det Europæiske Råd bekræftede på sit møde i Thessaloniki den 19. og 20. juni 2003, at der var brug for ”en sammenhængende strategi i EU med hensyn til biometrisk identifikation eller biometriske data, idet målet må være harmoniserede løsninger for tredjelandstatsborgeres rejsedokumenter, EU-borgeres pas og informationssystemerne (VIS og SIS II) [Visuminformationssystemet og Schengen-informationssystemet]”, og Rådet opfordrede Kommissionen ”til at udarbejde passende forslag, i første omgang vedrørende visa”.

Kommissionen har allerede gennemført den første etape, idet den i september 2003 fremsatte to forslag om integration af biometriske kendetegn i visummet og opholdstilladelsen for tredjelandstatsborgere. På anmodning af Det Europæiske Råd i Bruxelles nåede Rådet til enighed om en fælles strategi i november 2003, og samtidig fik det tekniske udvalg, som er nedsat ved artikel 6 i Rådets forordning 1683/95/EF af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa (EFT L 164 af 14.7.1995, s.1-4), mandat til at påbegynde udarbejdelsen af de tekniske retningslinjer for gennemførelsen.

Den 12. december 2003 opfordrede Det Europæiske Råd i Bruxelles ”Kommissionen til, når tiden er inde, at forelægge et forslag om indførelse af biometriske kendetegn i pas”.

På den baggrund har Kommissionen den 18. februar 2004 fremsat et forslag til Rådets forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske kendetegn i EU-borgernes pas med henblik på at nå frem til en harmoniseret strategi, så man undgår, at de enkelte medlemsstater udarbejder egne løsninger.

Kommissionen har endvidere anført, at en fælles strategi også er nødvendig af hensyn til den amerikanske lovgivning, der blandt andet kræver indførelse af biometriske pas som forudsætning for indrejse til USA fra visumfritagne lande efter den 26. oktober 2004. Det bemærkes i den forbindelse, at USA har vedtaget en lov, der indebærer, at indrejse i USA under det amerikanske visa-waiver program (visumfritagelse) med et pas udstedt efter den 26. oktober 2005 vil kræve, at passet indeholder biometriske kendetegn.

På et møde om bekæmpelse af terrorisme den 25. – 26. marts 2004 vedtog Det Europæiske Råd en erklæring, hvoraf det fremgår, at Rådet skal vedtage Kommissionens forslag om standarder for sikkerhedselementer og biometriske kendetegn i EU-borgernes pas inden udgangen af 2004.

Forordningsforslaget er fremsat under henvisning til artikel 62, nr. 2), litra a) i afsnit IV i TEF og skal vedtages med enstemmighed efter høring af Europaparlamentet, jf. TEF artikel 67, stk. 2, 1. led.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forordningsforslagets præambel, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

På rådsmødet (generelle anliggender og eksterne relationer) den 13. – 14. december 2004 forventes forordningsforslaget vedtaget som et a-punkt.

2. **Indhold**

Formålet med forslaget er at gøre passet mere sikkert ved at pålægge medlemsstaterne pligt til at indføre minimumsstandarder for harmoniserede sikkerhedselementer for de pas, de udsteder, og samtidig fastsætte de biometriske kendetegn, der skal anvendes for at etablere en pålidelig sammenhæng mellem dokumentet og dets indehaver. Den praktiske gennemførelse, herunder behandlingen af de biometriske data, overlades til medlemsstaterne i overensstemmelse med de tekniske specifikationer, som fastsættes af et særligt udvalg.

Ved forordningsforslaget fastsættes dels sikkerhedsstandarder, der vedrører passet som helhed (materiale, trykteknikker, nummerering og udfærdigelsesprocedurer), dels forskrifter for de data, der skal optages i persondatasiden i pas.

Herudover skal medlemsstaterne installere registreringsudstyr på det sted, hvor dataene skal produceres og installere verifikationssystemer ved grænseovergangsstederne.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25. – 26. oktober 2004 blev der opnået politisk enighed om at indføre både ansigtsbillede og fingeraftryk som obligatoriske biometriske kendetegn i medlemsstaternes pas og rejsedokumenter. Der blev endvidere opnået enighed om implementeringsfristen, således at ansigtsbilledet skal indføres efter 18 måneder og fingeraftryk 36 måneder efter fastlæggelsen af de nødvendige tekniske specifikationer herfor.

3. **Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 11. oktober 2004.

4. **Europa-Parlamentet**

Forslaget er forelagt Europa-Parlamentet til udtalelse. Europa-Parlamentet er endnu ikke fremkommet med en udtalelse, *men dette forventes at ske inden rådsmødet (generelle anliggender og eksterne relationer) den 13. – 14. december 2004.*

5. **Nærhedsprincippet**

Kommissionen har anført, at eftersom forslaget vedrører kontrollen ved de ydre grænser og også har forbindelse med visumpolitikken, bør det betragtes som en udbygning af Schengen-reglerne, hvilket vil sikre en harmoniseret anvendelse i alle de medlemsstater, der anvender Schengen-reglerne. Derfor har man valgt forordningsformen.

Harmoniseringen af dokumenternes udformning og deres sikkerhedselementer udgør en garanti mod efterligning. Ved at forebygge forfalskning og efterligning af rejsedokumenter ønsker Kommissionen at øge det høje sikkerhedsniveau yderligere, hvilket er et mål, som både er fastsat i traktaten og i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Thessaloniki. Dette harmoniseringsniveau kan kun nås ved handling fra Fællesskabets side, hvilket også fremgår af, at der allerede er vedtaget en række andre instrumenter, der skal gøre dokumenter sikrere.

Kommissionen har endvidere anført, at hovedårsagen til, at man har foretrukket en forordning frem for et direktiv, er, at forslaget vedrører en fuldstændig harmonisering af minimumsstandarder for sikkerhedselementer i disse dokumenter og deres biometriske kendetegn, således at der ikke kan overlades nogen skønsbeføjelser til medlemsstaterne.

Fra dansk side vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

6. **Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af rådsforordningen, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Rådsforordningen vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet forordningen ikke får virkning her i landet.

Danmark vil dog efterfølgende på mellemstatsligt grundlag kunne tilslutte sig en sådan retsakt, idet den vedrører udbygning af Schengen-reglerne, jf. artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling.

En eventuel tilslutning til rådsforordningen på mellemstatsligt niveau skønnes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Indførelse af et biometrisk kendetegn i form af et ansigtsbillede vil skønsmæssigt medføre merudgifter til pasproduktion i størrelsesordenen 16 mio. kr. årligt, hvortil kommer udgifter til etablering af registrerings- og verifikationsudstyr, som det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at skønne over. Et samlet skøn over de forventede merudgifter i forbindelse med indførelse af et ansigtsbillede må afvente den nærmere fastlæggelse af de tekniske specifikationer i EU-regi.

Danmark har endnu ikke foretaget beregninger eller skøn over omkostningerne ved at indføre et biometrisk kendetegn i form af fingeraftryk i de danske pas. Det skyldes navnlig, at de nuværende papirbaserede arbejdsgange i forbindelse med pasudstedelsen vil skulle udskiftes med elektroniske datafangstsystemer til optagelse af fingeraftryk samt systemer til elektronisk formidling heraf til produktionssystemet, som det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at foretage retvisende beregninger eller skøn over omkostningerne ved at indføre. Hertil kommer, at de fælles tekniske specifikationer vedrørende fingeraftryk endnu ikke er fastlagt i EU-regi. Endelig bemærkes, at implementeringsfristen på 3 år for fingeraftryk fra vedtagelsen af de tekniske specifikationer herfor gør det uvist, hvor mange pasudstedelsessteder sådanne datafangstsystemer mv. skal opstilles på, idet pasudstedelsen forventes at overgå til kommunerne fra den 1. januar 2007.

7. **Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. februar 2004 været forelagt Folketingets Europaudvalg den 4. februar 2004 og Folketingets Retsudvalg den 5. februar 2004. Et grundnotat er henholdsvis den 19. maj 2004 og 24. maj 2004 sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Sagen har forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 været forelagt Folketingets Europaudvalg den 4. juni 2004 med henblik på forhandlingsoplæg. Endvidere har sagen været forelagt Folketingets Retsudvalg den 28. maj 2004 og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 1. juni 2004 til orientering.

Sagen har forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25. – 26. oktober 2004 været forelagt Folketingets Europaudvalg den 22. oktober 2004 og Folketingets Retsudvalg den 18. oktober 2004 til orientering. Endvidere er Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik blevet orienteret ved oversendelse af aktuelt notat den 14. oktober 2004.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.