

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2004 rd

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

*Till stora utskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagens talman sände den 23 april 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets förordning om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass (passförordning) (U 26/2004 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Anne Aaltonen och projektchef Tommi Rakshit, inrikesministeriet
- enhetschef Juhani Niemelä, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitiedepartementet
- överinspektör Hanna Partanen, Utlänningsverket
- kriminalinspektör Kimmo Markkula, centrala polisen
- dataombudsman Reijo Aarnio.

#### SKRIVELSE

##### *Förslagets huvudsakliga innehåll*

Förordningen utgör ett första steg i en process där man strävar efter att harmonisera säkerhetsdetaljerna i EU-passet och införa biometriska kännetecken i det. Förslaget baserar sig på säkerhetsdetaljer som medlemsstaternas företrädare vid rådet i oktober 2000 godkände i en resolution om skydd av pass och andra resehandlingar mot förfalskning. Detaljerna är något uppgraderade i och med den tekniska utveckling som skett i fråga om viseringar och uppehållstillstånd. Åtgärderna gör säkerhetsdetaljerna rättsligt bindande. Utöver säkerhetsdetaljerna fastställs i

förordningen vilka biometriska kännetecken som ska 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 ska också förses med ett biometriskt kännetecken, en ansiktsbild, som ska förvaras på ett lagringsmedium med tillräcklig kapacitet.

Vid valet av lämpliga biometriska kännetecken har hänsyn tagits till det arbete som utförts av den internationella luftfartsorganisationen

ICAO. Även ICAO har valt ansiktets bilden som primärt driftskompatibelt biometriskt kännetecken och fingeravtryck och/eller iris-scanning som kompletterande biometriskt kännetecken.

Medlemsstaterna får även inkludera fingeravtryck i driftskompatibla format. Medlemsstaterna ska själva ansvara för lagringen av fingeravtryck på lagringsmediet och/eller i en nationell databas. Om de 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.

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

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

Förordningen är tillämplig på vanliga pass, officiella pass (dvs. 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 ska fastställa de eventuellt nödvändiga tekniska specifikationerna för passets säkerhetsdetaljer, men också de tekniska specifikationerna som gäller införandet av biometriska kännetecken.

Beträffande vilka personuppgifter som kommer att användas för passändamål gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995). Personer för 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 resehandlingens.

För att skapa en verkligt hållbar säkerhet kunde man på längre sikt inrätta ett europeiskt 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 ska 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 rättstjänst i sitt utlåtande att artikel 6.2 punkt a utgör den rättsliga grunden för de bestämmelser i förslaget som gäller införandet av maskinläsbara biometriska 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.

### **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. Syftet 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 ska 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 finger-

avtrycksuppgifter. 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 en framtida användning av andra biometriska kännetecken än ansiktsbilder och fingeravtryck. 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 menar statsrådet att möjligheterna att utfärda harmoniserade och rättsligt bindande bestämmelser i fråga om identitetskortets säkerhetsdetaljer och specifikationer bör utredas

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

I förslaget föreskrivs om medlemsstaternas grundläggande skyldighet att utfärda pass enligt säkerhetsstandarderna i bilagan till förordningen. Passet ska också förses med ett biometriskt kännetecken.

Med resehandlingen bekräftar medborgaren sin identitet och på basis av resehandlingen bedöms bland annat rätten att resa in i landet. Syftet med att utveckla säkerhetsdetaljer i resehandlingar och införa biometriska kännetecken i dem är att bekämpa terrorism, förhindra olaglig inresa och öka resesäkerheten. Det är också tänkt att säkerhetsdetaljerna i passen ska försnabba gränskontrollerna vid de yttre gränserna och därigenom underlätta rörelsefriheten. Utskottet anser att kommissionens förslag är viktigt och förhåller sig positivt till det.

Utskottet konstaterar att det är motiverat med en harmoniserad strategi när det gäller att införa biometriska kännetecken i pass, viseringar och uppehållstillstånd. Avsikten är att i visering och uppehållstillstånd införa två obligatoriska biometriska kännetecken, en ansiktsbild och fingeravtryck. I fråga om pass finns det anledning att iaktta samma förfaringssätt, menar utskottet. Ansiktsbilden är ett driftskompatibelt kännetecken som är användbart också i förbindelser med tredje land, till exempel USA. Fingeravtryck är i och för sig ett kännetecken som identifierar personen tillförlitligt men enligt utredning till utskottet finns det ingen internationell standard för registrering av fingeravtryck. Ut-

skottet anser att inte heller andra nationella lösningar som tillåter ett tredje biometriskt kännetecken bör uteslutas. Ett sådant kan närmast vara irisscanning som enligt tillgängliga uppgifter är tillförlitlig som kännetecken.

Vid behandlingen av personuppgifter i passet tillämpas personuppgiftsdirektivet, vilket om inte annat innebär att personer för vilka pass utfärdas har rätt att kontrollera personuppgifterna i passet och begära att få dem rättade. Utskottet påpekar att det bör säkerställas att det finns enhetliga garantier i lagstiftningen för att integritetsskyddet beaktas vid behandlingen av uppgifter i databaser och i passets tekniska del när biometriska kännetecken införs.

Utskottet understryker att biometriska kännetecken inte kan införas om inte dataskyddet fungerar. De tekniska lösningarna bör vara sådana att uppgifterna i passet är skyddade mot obehörig läsning. Dessutom bör datakommunikationen mellan den tekniska delen (mikrochipset) och avläsaren vara tillförlitlig och skyddad. Utskottet understryker också att man i processen för införande av biometriska kännetecken noga bör ge akt på de tekniska lösningarna i anslutning till dataskyddet.

På längre sikt är målet att inrätta ett europeiskt register för utfärdade pass. Registret skulle endast innehålla fingeravtryck och resehandlingens nummer. Inrättandet av registret kan anses vara motiverat med tanke på både den inre säkerheten och resesäkerheten. Det exakta syftet med ett sådant register bör dock anges på förhand och

samtidigt bör man se till att rätten till skydd av personuppgifter är ändamålsenligt organiserad. Dessutom är det befogat att tillsätta ett särskilt och oberoende tillsynsorgan som består av myndigheter för dataskydd.

Identitetskortet är också ett resedokument för EU-medborgare och därför är det ändamålsenligt att biometriskt kännetecken också införs i detta dokument.

Enligt statsrådets skrivelse är det svårt att bedöma de exakta ekonomiska effekterna av förslagsförslaget, eftersom man ännu inte kän-

ner till de detaljerade tekniska kraven. Revideringen medför i alla fall ökade tillverkningskostnader för pass. Förslaget leder till merkostnader i Finland, åtminstone för polisen, utrikesförvaltningen, gränsbevakningsväsendet och Utlänningsverket.

#### *Utlåtande*

Förvaltningsutskottet meddelar

*att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.*

Helsingfors den 4 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent  
vordf. Veijo Puhjo /vänst  
medl. Nils-Anders Granvik /sv (delvis)  
Lasse Hautala /cent  
Rakel Hiltunen /sd  
Hannu Hoskonen /cent  
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd  
Heli Paasio /sd  
Juha Rehula /cent  
Satu Taiveaho /sd  
Tapani Tölli /cent  
Tuula Väättäinen /sd  
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.