KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.09.2003
KOM(2003)558 endelig

2003/0217 (CNS)
2003/0218 (CNS)

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

På baggrund af de tragiske begivenheder den 11. september 2001 anmodede medlemsstaterne Kommissionen om straks at gøre en indsats for at forbedre dokumentsikkerheden. Det stod klart, at det var vigtigt at kunne afsløre personer, som forsøgte at få adgang til EU's område ved hjælp af forfalskede officielle dokumenter. Anvendelsen af falske identiteter kunne bedst bekæmpes ved at muliggøre en mere pålidelig kontrol af, om den person, der foreviste et dokument, var identisk med den person, som dokumentet var udstedt til.

En af svaghederne i det daværende system var, at hverken visummet eller opholdstilladelsen i form af en selvklæbende mærkat omfattede nogen form for fotografi eller andre pålidelige identifikationsmidler. Derfor blev det besluttet, at det som et minimum var nødvendigt hurtigst muligt at sikre, at begge dokumenter kom til at indeholde et foto, som opfyldte høje sikkerhedsstandarder.

Der blev forelagt forslag herom for Rådet og Europa-Parlamentet i september 2001. Den 18. februar 2002 blev ændringen af den ensartede udformning af visa vedtaget ved Rådets forordning (EF) nr. 334/2002[1] (om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa), og den 13. juni 2002 blev forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere[2] vedtaget. Kommissionen vedtog de yderligere tekniske specifikationer for visa den 3. juni 2002 og de yderligere tekniske specifikationer for opholdstilladelser den 14. august 2002[3]. Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre disse nye specifikationer, inden fristerne udløber henholdsvis den 3. juni 2007 og den 14. august 2007.

Medlemsstaterne har imidlertid understreget, at de ønsker en yderligere forbedring af sikkerhedsstandarderne for det ensartet udformede visum og rejsedokumenter generelt. De har fastslået, at de går ind for at medtage biometriske identifikatorer i visummet og opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere med henblik på at etablere en mere pålidelig sammenhæng mellem indehaveren, passet og visummet.

På RIA-ministrenes uformelle møde i Veria den 28. og 29. marts 2003 opfordrede medlemsstaterne igen Kommissionen til at udarbejde et forslag om at integrere biometriske identifikatorer i det ensartet udformede visum og opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere. Kommissær Antonio Vitorino lovede at fremlægge et forslag og understregede samtidig, at der bør anvendes en samlet strategi for alle rejsedokumenter, herunder EU-borgernes pas. Dette er specielt nødvendigt, fordi EU er nødt til at indtage en fælles holdning over for den nye amerikanske lovgivning, som kræver, at statsborgere fra visumfritagne lande fra og med 26. oktober 2004 skal være i besiddelse af et pas med biometriske elementer.

---

1 EFT L 53 af 23.2.2002, s. 7.
2 EFT L 157 af 15.6.2002, s. 1.
3 Kommissionens beslutning C(2002) 2002 og C(2002) 3069, ikke offentliggjort.

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

Der etableres således en tæt sammenhæng mellem det ensartet udformede visum, opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere og visuminformationssystemet.

På Det Europæiske Råds møder i Laeken og Sevilla og i den samlede plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel blev indførelsen af et fælles visuminformationssystem (VIS) prioriteret højt. Rådet vedtog i juni 2002 retningslinjer for indførelsen af et sådant system og opfordrede Kommissionen til at udarbejde en feasibility-undersøgelse efter de vedtagne retningslinjer. Formålet med VIS er som beskrevet i Rådets retningslinjer specielt at gøre det lettere at bekæmpe svig, bidrage til at forebygge "visum shopping", forbedre konsultationerne om visumspørgsmål, lette identifikationerne i forbindelse med anvendelsen af Dublin II-forordningen og tilbagesendelsesprocedurerne, forbedre forvaltningen af den fælles visumpolitik og bidrage til den indre sikkerhed og til bekæmpelse af terrorisme. VIS vil komme til at omfatte et centralt visuminformationssystem (C-VIS) og et nationalt visuminformationssystem (N-VIS) i hver medlemsstat. Feasibility-undersøgelsen er nu blevet offentliggjort og indeholder en analyse af de tekniske og økonomiske aspekter af VIS. Biometriens betydning for systemets generelle effektivitet skal fremhæves, specielt fordi brugen af biometri i et sådant hidtil uset omfang vil få en betydelig indvirkning på systemet, både teknisk og økonomisk.

Disse forslag vil få afgørende betydning for valget af de biometriske identifikatorer, der skal bruges i VIS, eftersom man af hensyn til kohærensen bør anvende de samme identifikatorer. Desuden skal anvendelsen af de biometriske identifikatorer ske i overensstemmelse med kravene i forbindelse med VIS for at muliggøre identifikation (en-til-mange-søgninger).

2. FORMÅLET MED FORSLAGENE

Kommissionen fremlægger nu som et første skridt disse forslag om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa og forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere.

Det andet skridt, som vedrører EU-borgeres dokumenter, følger senere på året.

Kommissionen har to formål med disse forslag:

– at fremrykke fristen for integrering af fotoet fra 2007 til 2005 og samtidig

– at kræve, at medlemsstaterne integrerer biometriske identifikatorer i visummet og opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere på en harmoniseret måde, så man sikrer interoperabilitet.

Det digitale foto skal ikke kun integreres i visummet, men skal også bruges til integrering af ansigtsbilledet som den primære interoperable biometriske identifikator, der sammen med andre oplysninger skal lagres på et lagringsmedium med tilstrækkelig kapacitet. Fremrykningen af gennemførelsesfristen er en logisk følge af dette. Nogle medlemsstater har allerede foregrebet fristen ved at gennemføre forordningerne inden 2007.

3. VALG AF BIOMETRISKE IDENTIFIKATORER

Ifølge Kommissionens forslag skal det være obligatorisk at lagre ansigtsbilledet som en primær biometrisk identifikator med henblik på at sikre interoperabilitet. Der bør tilføjes en sekundær biometrisk identifikator, som bør være fingeraftrykket, da det udgør den bedste løsning for såkaldte "baggrundstjek", dvs. identifikation (en-til-mange-søgninger) i databaser. Hovedformålet med den valgte identifikator er at opnå en løsning, som garanterer et meget højt sikkerhedsniveau og de bedste tekniske resultater. Man mener, at de nuværende sikkerhedsstandarder forbedres yderligere ved, at man integrerer to biometriske identifikatorer; således kan moderne teknologi anvendes til at bekæmpe ikke blot dokumentsvig, men også svigagtig brug af dokumenter, idet der etableres en mere pålidelig sammenhæng mellem indehaveren og udformningen af visummet og opholdstilladelsen.

Ved valget af de mest hensigtsmæssige biometriske identifikatorer er der taget hensyn til resultaterne af arbejdet i ICAO (Den Internationale Organisation for Civil Luftfart), som har taget føringen inden for udvikling af internationale standarder på dette område, og feasibility-undersøgelsen om visuminformationssystemet (VIS). Det er også vigtigt at være opmærksom på behovet for en passende balance mellem styrkelsen af sikkerheden og hensynet til de pågældendes individuelle rettigheder.

ICAO har valgt ansigtsbilledet som den primære interoperable biometriske identifikator og fingeraftryks- og/eller irisbilleder som en frivillig biometrisk identifikator for de lande, der har brug for dette i forbindelse med søgninger i databaser.

Den strategi, som anbefales i feasibility-undersøgelsen om VIS, er at optage ti fingeraftryk af hver visumansøger (punkt 3.3.5.1, s. 45), da det kun er dem, der sikrer et dokumenteret højt præcisionsniveau. Fingeraftryk er den ældste og mest veludviklede identifikator og anvendes allerede i nationale databaser i alle medlemsstaterne.

Den første biometriske identifikator, det elektroniske portræt med høj opløsning, er allerede til rådighed, da det skal påtrykkes visummet fra og med 2007. Dette er et yderligere argument for at fremrykke fristen for integrering af fotoet i visummet og opholdstilladelsen, og det vil gøre de ensartet udformede dokumenter mere sikre. Ved grænserne kan de elektroniske optegnelser bruges til at vise billedet på skærmen og foretage en yderligere visuel kontrol, selv om ansigtsgenkendelsesteknologien ikke anvendes. Dette vil udgøre en basal anvendelse af det digitale foto. En mere avanceret anvendelse vil være at bruge ansigtsgenkendelsessystemer sammen med det digitale foto. Det kræver, at man råder over den nødvendige teknologi og det nødvendige udstyr ved grænseovergangsstedet. Det overlades til medlemsstaterne, om de kun ønsker at vise fotoet på skærmen, eller om de ønsker at køre et ansigtsgenkendelsesprogram. De kvalitetsnormer for digitale foto, som ICAO har fastsat, bør også overholdes for at sikre interoperabilitet. Kommissionen vil overlade valget af teknologi til medlemsstaterne.

Derimod bør det ikke overlades til medlemsstaterne, om de ønsker at lagre den anden biometriske identifikator, da der kræves mindst to identifikatorer for at sikre tilstrækkeligt gode matchresultater. Under alle omstændigheder er det nødvendigt med endnu en biometrisk identifikator, når det af forskellige grunde ikke er muligt at registrere en af identifikatorerne. Den yderligere lagring af fingeraftryk vil sikre den højeste matchrate og muliggøre søgninger i databaserne.

Ifølge forslaget skal antallet af fingeraftryksbilleder, der lagres i dokumentet, begrænses til to. I den indledende fase skal de kun brugs til verifikationsformål (en-til-en-tjek), og der vil ikke blive foretaget søgninger i VIS. Hvis erfaringerne viser, at det antal tilfælde, hvor verifikationerne ikke giver et tilfredsstillende resultat, er for høj, bør antallet af fingeraftryk tages op til fornyet overvejelse. Desuden er lagerkapaciteten for en kontaktløs chip - i hvert fald i første omgang - begrænset til to fingeraftryksbilleder.

Kravene til fingeraftryksbilledernes kvalitet bør fastlægges af det udvalg, der er nedsat ved artikel 6 i forordning (EF) nr. 1683/95. Fingeraftryksbillederne skal imidlertid tages af "flade" fingre; der må ikke være tale om "rullede" fingeraftryk. "Rullede" fingeraftryk kræver en anden persons medvirken. For at undgå fysisk kontakt mellem konsulatspersonalet og visumansøgeren bør "rullede" fingeraftryk udelukkes.

Man kan dog overveje, om medlemsstaterne bør have større fleksibilitet med hensyn til gennemførelsen. Ansigtsbilledet bør af hensyn til interoperabiliteten indføres som den første biometriske identifikator. Indførelsen af de obligatoriske fingeraftryk behøver ikke nødvendigvis foregå samtidig, da det endnu ikke er besluttet, om VIS skal indeholde biometriske oplysninger lige fra begyndelsen. Fingeraftrykkene kan indfases parallelt med udrulningen af visuminformationssystemet, da infrastrukturen ikke nødvendigvis er til rådighed på alle konsulaterne på samme tid.

Irisgenkendelse er ikke blevet valgt som biometrisk identifikator, da det er en patentbeskyttet teknologi, der tilhører et enkelt amerikansk firma. Da det er en ret ny teknologi (udviklingen startede i 1992), er den endnu ikke veludviklet nok til, at den kan anvendes i databaser i stor målestok.

4. TILSYNSMYNDIGHEDER FOR DATABESKYTTELSE

De to forordninger fastsætter kun retsgrundlaget for, at medlemsstaterne kan lagre biometriske data på det ensartet udformede visum og opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere. Den praktiske gennemførelse overlades til medlemsstaterne i overensstemmelse med de tekniske specifikationer, som fastsættes af det udvalg, der er nedsat ved artikel 6 i forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa. Det er medlemsstaterne, der skal behandle de biometriske data.

Direktiv 95/46/EF om databeskyttelse[4] finder anvendelse på medlemsstaternes myndigheders behandling af personoplysninger – herunder biometriske data – inden for fællesskabsrettens anvendelsesområde.

[4] EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

Medlemsstaterne har i overensstemmelse med artikel 28 i direktiv 95/46/EF oprettet tilsynsmyndigheder, der har til opgave på deres område at påse overholdelsen af de bestemmelser, medlemsstaterne vedtager til gennemførelse af direktiv 95/46/EF. Disse myndigheder skal udøve de funktioner, der tillægges dem, i fuld uafhængighed.

De pågældende myndigheder er bemyndiget til at behandle anmodninger om databeskyttelse, som er indgivet af en person eller en sammenslutning, der repræsenterer den pågældende person.

De har

- undersøgelsesbeføjelser, herunder beføjelser til at
  - få adgang til de oplysninger, der gøres til genstand for en behandling, og
  - indsamle alle oplysninger, der er nødvendige for at varetage deres tilsynsopgaver
- beføjelser til at gribe effektivt ind, herunder beføjelser til at
  - afgive udtalelser forud for iværksættelsen af behandlingerne og
  - sikre en passende offentliggørelse af disse udtalelser
  - beordre oplysninger blokeret, slettet eller tilintetgjort
  - udstede en advarsel til den registeransvarlige eller påtale en overtrædelse over for den registeransvarlige
  - høre parlamenter eller andre nationale politiske institutioner
- beføjelser til at indbringe overtrædelser for retsinstanserne eller gøre retsinstanserne opmærksom på disse overtrædelser, når de nationale bestemmelser, som er vedtaget til gennemførelse af direktiv 95/46/EF, er blevet overtrådt.

Afgørelser truffet af tilsynsmyndigheden, som går en involveret part imod, kan indbringes for en retsinstans.

Desuden har tilsynsmyndighederne pligt til med regelmæssige mellem rum at udarbejde en rapport om deres virksomhed, og de kan også blive anmodet om at udøve deres beføjelser af en myndighed i en anden medlemsstat.

Som anført i Kommissionen første beretning om gennemførelsen af direktiv 95/46/EF[5] mangler de pågældende myndigheder på nuværende tidspunkt ressourcer til deres mange forskellige opgaver. Da overvågningen af behandlingen af biometriske data vil øge deres arbejdsbyrde, vil det være nødvendigt at tilføre dem yderligere ressourcer.

---

5 KOM(2003) 265 endelig af 15.5.2003.

Ifølge rapporten "er tilsynsmyndighederne i mange medlemsstater selv meget bekymrede over dette, især deres mangel på ressourcer. Ressourceproblemer kan påvirke deres uvildighed. En grundlæggende forudsætning for, at systemet kan fungere korrekt, er således, at de kan træffe afgørelse i fuld uafhængighed. Dette forhold kræver en nærmere undersøgelse, men det må siges at være alarmerende, hvis disse tendenser bekræftes, og Kommissionen på den ene side og medlemsstaterne og deres tilsynsmyndigheder på den anden side bør bestræbe sig på at klarlægge årsagerne og overveje eventuelle løsninger. Da disse tre aspekter er indbyrdes beslægtede, kan man ved at løse problemerne på et af områderne påvirke de andre i en positiv retning. En mere håndfast og effektiv håndhævelse vil medføre, at lovgivningen overholdes i højere grad. Resultatet af en højere grad af overholdelse vil være, at de registeransvarlige giver en mere fyldestgørende meddelelse til de registrerede om behandlingen af deres oplysninger og om deres rettigheder i henhold til loven, hvilket vil have en positiv virkning på borgernes bevidsthed omkring databeskyttelse generelt.

Teknologiske produkter bør under alle omstændigheder udvikles i overensstemmelse med de gældende databeskyttelsesbestemmelser. Men det at være i overensstemmelse med de gældende bestemmelser er kun det første skridt. Målsætningen er at råde over produkter, der ikke blot er privatlivskonforme og privatlivsvenlige, men som om muligt også er privatlivsfremmende. Privatlivskonforme produkter er produkter, der er udviklet i fuld overensstemmelse med direktivet, mens de privatlivsvenlige produkter går et skridt videre ved at indføre en række elementer, der gør privatlivsaspekterne mere tilgængelige for brugerne, f.eks. ved at give de registrerede en meget brugervenlig information eller ved at gøre det nemt for disse at udøve deres rettigheder. Privatlivsfremmende produkter er de produkter, der er blevet udviklet med det formål at tillade anvendelsen af flest mulige anonyme oplysninger".

Den arbejdsgruppe, der er nedsat ved artikel 29 i direktiv 95/46/EF med henblik på at rådgive Kommissionen om databeskyttelsesspørgsmål, vedtog den 1. august 2003 et arbejdsdokument om biometri (arbejdsdokument nr. WP 80). Det behandler princippet om formål og proportionalitet samt underretning af den registrerede, anmeldelse, sikkerhedsforanstaltninger og ordninger for følsomme oplysninger.

Når medlemsstaterne integrerer de biometriske identifikatorer i overensstemmelse med de to forordninger, må der tages hensyn til ovennævnte betragtninger. Foranstaltninger, der sigter mod at øge den offentlige sikkerhed, skal respektere de pågældendes grundlæggende rettigheder og friheder. Det indebærer i denne forbindelse en styrkelse af personalet i de nationale tilsynsmyndigheder for databeskyttelse for at sikre et effektivt tilsyn og et valg af teknologier, som stemmer overens med bestemmelserne i direktiv 95/46/EF.

Kommissionen har derfor også til hensigt at forelægge forslagene for den arbejdsgruppe, der er nedsat ved artikel 29 i direktiv 95/46/EF, med henblik på høring i overensstemmelse med artikel 30 i samme direktiv.

Fremover vil det dog være mere hensigtsmæssigt at behandle databeskyttelsesspørgsmål centralt. Hvis det inden for rammerne af VIS og SIS besluttes at oprette et organ på fællesskabsniveau, må den uafhængige kontrolmyndighed, som er oprettet ved forordning (EF) nr. 45/2001, påtage sig sit ansvar med hensyn til databeskyttelsesspørgsmål.

5. FORSLAGENES OPBYGNING

Disse forordninger ændrer de to eksisterende forordninger, således at der indføres en juridisk ramme, som vil gøre det muligt for medlemsstaterne at integrere ansigtsbilledet og fingeraftrykkene i det ensartet udformede visum og opholdstilladelsen.

Forslagene omhandler kun fastlæggelse af de biometriske identifikatorer. De kommer ikke ind på de tekniske detaljer.

For begge forslagene skal gennemførelsesbeføjelserne på det tekniske plan tillægges Kommissionen, som skal bistås af det udvalg, der er nedsat ved artikel 6 i forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa, efter proceduren i artikel 5 i afgørelse 1999/468/EF[6] og i overensstemmelse med artikel 7 i samme afgørelse. Det er denne procedure, der skal anvendes ved fastlæggelsen af de tekniske specifikationer, der er nødvendige for at sikre, at dokumenterne opfylder de krævede sikkerhedsstandarder. Udvalget skal f.eks. træffe beslutning om udvikling af en standard vedrørende valg af lagringsmediet, dets kapacitet og beskyttelse af de lagrede oplysninger, f.eks. ved brug af en passende PKI (**P**ublic **K**ey **I**nfrastruktur) og digital signatur. Desuden skal det fastlægge de krav, som skal opfyldes, for at man kan lagre to fingeraftryk på de ensartet udformede dokumenter. Det vil have den fordel, at behovene kan fastslås af de tekniske eksperter og vedtages på en mindre tidskrævende måde. Udvalget kan også hurtigere tage hensyn til nye tekniske udviklinger.

6. RETSGRUNDLAG

Forslaget vedrørende visa er baseret på EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra b), nr. iii), ifølge hvilket Kommissionen kan fremlægge forslag vedrørende ensartet udformning af visa.

Forslaget vedrørende opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere er baseret på EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra a).

Ændringerne i begge forslagene skal baseres på de samme bestemmelser.

Forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere blev anset for at udgøre en udbygning af Schengen-reglerne. Det gælder også for forordningen om ændring af den pågældende forordning.

7. KONSEKVENSER I RELATION TIL DE FORSKELLIGE PROTOKOLLER, DER ER KNYTTET SOM BILAG TIL TRAKTATEN

Retsgrundlaget for forslagene vedrørende de dokumenter, som medlemsstaterne udsteder til tredjelandsstatsborgere, nemlig det ensartet udformede visum og opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere, falder ind under traktatens afsnit IV, og derfor gælder den variable situation, der er fastlagt i protokollerne om Det Forenede Kongeriges, Irlands og Danmarks stilling.

---

[6] EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

7.1 Det Forenede Kongerige og Irland

I henhold til artikel 2 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaten, "er ingen bestemmelser i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, ingen foranstaltning vedtaget i henhold til nævnte afsnit .... bindende for eller finder anvendelse i Det Forenede Kongerige eller Irland".

I samme protokols artikel 3 hedder det dog, at "Det Forenede Kongerige eller Irland inden tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er blevet forelagt for Rådet i henhold til afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, kan meddele Rådets formand, at den pågældende stat ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af sådanne foreslåede foranstaltninger, hvorefter den skal have ret hertil".

I overensstemmelse med artikel 3 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, som er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, meddelte Forenede Kongerige ved brev af 3. juli 2001, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere.

7.2 Danmark

a) Forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa

I henhold til protokollen om Danmarks stilling, som ved Amsterdam-traktaten er knyttet som bilag til EU-traktaten og EF-traktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, med undtagelse af "foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa" (tidligere artikel 100 C).

Denne passage i protokollen afspejler Danmarks ønske om at opfylde de fællesskabs-forpligtelser, Danmark påtog sig i Maastricht-traktaten (EF-traktatens artikel 100 C og forordning (EF) nr. 1683/95 og 574/99). Ud fra sin fortolkning af artikel 100 C finder Kommissionen, at EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra b), nr. iii), ikke indeholder noget nyt i forhold til artikel 100 C, men blot bekræfter og præciserer det omhandlede mål. Danmark bør fuldt ud deltage i lovgivningsproceduren efter fremlæggelsen af forslag til en forordning, der hviler på artikel 62, nr. 2, litra b), nr. iii), såsom ændringen af forordning (EF) nr. 1683/95.

b) Forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere

Når forslagene som i dette tilfælde udgør en udvikling af Schengen-reglerne, gælder ifølge artikel 5 i protokollen, at "Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller et initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, træffer afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning".

7.3 Norge og Island

I overensstemmelse med artikel 6, første led, i Schengen-protokollen blev der den 18. maj 1999 indgået en aftale mellem Rådet, Norge og Island om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne[7].

Artikel 1 i denne aftale fastsætter, at Norge og Island deltager som associeret i EF's og EU's aktiviteter på de områder, der er omfattet af de i bilag A (Schengen-reglerne) og B (bestemmelser i EF-retsakter, der er trådt i stedet for eller er vedtaget i henhold til Schengen-aftalen) til denne aftale nævnte bestemmelser eller bestemmelser, der følger heraf.

I henhold til aftalens artikel 2 skal bestemmelserne i alle retsakter eller foranstaltninger vedtaget af Den Europæiske Union, der ændrer eller udbygger de integrerede Schengen-regler (bilag A og B), gennemføres og anvendes af Norge og Island.

I bilag B nævnes Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa. Forordningen om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere bygger på Schengen-reglerne i overensstemmelse med bilag A til aftalen.

Sagen skal derfor drøftes i det "fælles udvalg" som omhandlet i aftalens artikel 4 for at give Norge og Island mulighed for at "forklare de problemer, de måtte have i forbindelse med" foranstaltningen og "udtale sig om alle spørgsmål vedrørende udviklingen af bestemmelser af betydning for dem eller gennemførelsen heraf".

8. SUBSIDIARITET OG PROPORTIONALITET

EF-traktatens artikel 5 fastsætter, at "Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål". Den måde, hvorpå Fællesskabet handler, skal derfor være den mest enkle måde, hvorpå man kan virkeliggøre forslagets formål og få det gennemført så effektivt som muligt.

Da formålet med de foreslåede initiativer, som bidrager til at udvikle Schengen-reglerne, er at ændre to forordninger, som skal sikre en harmoniseret anvendelse i alle de medlemsstater, der anvender Schengen-reglerne, har man valgt forordningsformen.

Harmoniseringen af dokumenternes udformning og deres sikkerhedselementer udgør en garanti mod efterligning. Ved at forebygge forfalskning og efterligning af rejse- og opholdsdokumenter ønsker Kommissionen at øge det høje sikkerhedsniveau, som både traktaten og Det Europæiske Råd i Thessaloniki har fastsat som mål. 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.

---

[7] EFT L 176 af 10.7.1999, s. 35.

Formålet med forslagene om at integrere biometri i det ensartet udformede visum og den ensartet udformede opholdstilladelse er at gøre disse dokumenter sikrere, retligt bindende og lettere at tilpasse til nye omstændigheder på grund af risikoen for efterligning eller forfalskning af dokumenterne; dokumenterne skal gøre det muligt at imødegå særlige situationer i forbindelse med passage af Den Europæiske Unions ydre grænser og bør derfor være ens i hele EU. Desuden sikrer de en pålidelig sammenhæng mellem dokumentet og dets indehaver. Hovedårsagen til, at man har foretrukket forordninger frem for direktiver, er, at forslaget vedrører en fuldstændig harmonisering af udformningen af disse dokumenter og deres biometriske identifikatorer, således at der ikke kan overlades nogen skønsbeføjelser til medlemsstaterne.

9. FINANSIELLE VIRKNINGER

Det er temmelig svært at sætte præcise tal på de finansielle virkninger af disse lovgivningsforanstaltninger, da de præcise krav endnu ikke kendes, men vil blive fastlagt af det udvalg, der er nedsat ved artikel 6 i forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa.

Under alle omstændigheder bør man huske på, at det er nødvendigt at installere det tekniske udstyr, der kræves for, at fotoet kan integreres i visummet og opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere i overensstemmelse med høje sikkerhedsstandarder, og det udstyr, der skal bruges i forbindelse med VIS. Følgende tekniske krav skal opfyldes:

– Lagringsmedium

På nuværende tidspunkt er det mest hensigtsmæssige lagringsmedium en kontaktløs mikrochip. Mikrochippen er nødvendig for, at man kan lagre de biometriske oplysninger og sikkerhedskoden (digital signatur baseret på PKI). ICAO anbefaler en chip på 32 K som minimumsstandard. Da det er nødvendigt at lagre et ansigtsbillede og to fingeraftryksbilleder, vil en chip på 64 K være mere hensigtsmæssig, specielt hvis medlemsstaterne ønsker til tilføje alfanumeriske oplysninger.

Omkostningerne til en sådan mikrochip kendes endnu ikke. Teknologien udvikler sig hurtigt, og med det store antal chips, der kræves til 25 medlemsstater, vil prisen falde betydeligt. Kommissionen kan også afgive en samlet bestilling efter et udbud for at opnå en bedre pris.

– Registreringsudstyr

Medlemsstaterne skal installere registreringsudstyr på det sted, hvor dataene skal produceres. To biometriske identifikatorer (ansigt og fingeraftryk) vil betyde, at der enten skal bruges to registreringssystemer eller et kombineret system (f.eks. en desktop-løsning med kamera og fingeraftryksscanner). Priserne for udstyr, der kun kan registrere én finger, er meget lavere end priserne for udstyr, som kan registrere flere fingre. For at sikre, at oplysningerne kan bruges i en længere periode (op til ti år), bør udstyret være af høj kvalitet.

– Verifikationssystemer

Der skal installeres verifikationssystemer ved grænseovergangsstederne. De skal udformes og opbygges sådan, at de kan håndtere oplysningerne "hurtigt", da medlemsstaterne ikke ønsker, at folk skal vente i timevis ved grænsekontrollen. De skal ikke kun udformes med henblik på positive scenarier (hvor alt fungerer), men skal også være robuste nok til at kunne klare vanskeligheder.

– Datastyring

Sikkerheden vil være afgørende for, at systemet bliver en succes og bliver accepteret.

10. BEMÆRKNINGER TIL ARTIKLERNE

10.1 Artikel 1

Med stk. 1 indsættes der to nye litra i artikel 2 i begge forordningerne, som giver det udvalg, der er nedsat ved artikel 6 i forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa, beføjelser til at fastlægge yderligere tekniske specifikationer vedrørende integrering af biometriske identifikatorer.

Med stk. 2 ændres artikel 4 i begge forordningerne. Dette er nødvendigt for at gøre det muligt at integrere biometriske elementer, samtidig med at man begrænser de personoplysninger, som lagres på visummet, til dem, der enten er anført i selve forordningen, i bilaget til forordningen eller i den pågældendes pas. Det må undgås, at andre oplysninger kan lagres.

Med stk. 3 indsættes der en artikel 4a, hvori valget af biometriske identifikatorer fastsættes, og som gør det muligt at integrere disse i begge de ensartet udformede dokumenter. Det præciseres også, at den eller de biometriske identifikatorer skal lagres på et lagringsmedium med tilstrækkelig kapacitet. Der kan være tale om en kontaktløs chip, men også et andet lagringsmedium med den nødvendige kapacitet; dette skal afgøres af de tekniske eksperter i det ansvarlige udvalg.

Med stk. 4 tilpasses teksten i de eksisterende forordninger for at fremrykke datoen for integrering af fotoet. Kommissionens beslutning om integrering af fotoet blev for visummets vedkommende truffet den 3. juni 2002, mens beslutningen vedrørende opholdstilladelsen blev truffet den 14. august 2002. Den endelige gennemførelsesdato vil derfor for visummet blive fastsat til 3. juni 2005 og for opholdstilladelsen til tredjelandsstatsborgere til 14. august 2005.

Da medlemsstaterne ønsker at gennemføre foranstaltningen hurtigst muligt, fastsættes gennemførelsesfristen for ansigtsbilledet til to år efter vedtagelsen af de respektive tekniske specifikationer, mens den for fingeraftrykkene fastsættes til tre år efter vedtagelsen af de tekniske specifikationer for at give lidt større fleksibilitet.

10.2 Artikel 2

Dette er en standardbestemmelse for ikrafttræden.

Ordliste

Biometri	(International Scientific Vocabulary, 1831): Statistisk analyse af biologiske observationer og fænomener. Fra græsk bios (liv) og metron (mål). Et biometrisk kendetegn er et måleligt fysiologisk eller adfærdsmæssigt kendetegn ved en levende person, specielt et, der kan bruges til at identificere en person eller verificere en påstået identitet. Da et biometrisk kendetegn er entydigt knyttet til én person, udgør det den stærkeste enkeltfaktor for brugerautentificering.
Registrering af fingeraftryk	Processen med at tilvejebringe fingeraftrykkene i form af biometriske data til senere brug i de biometriske systemer.
Ansigtsbillede	Foto af ansigtet i digital form – i modsætning til templaten.
Ansigtsgenkendelse	Systemet lokaliserer et menneskes ansigt i et billede, som er optaget af et videokamera, eller i et digitalt foto, og isolerer ansigtet fra de andre ting, som indgår i billedet. Ved hjælp af software analyseres det optagne billede derefter for generelle ansigtsstrukturer, såsom øjne og næse, og resten af ansigtet måles og kortlægges. Af andre afbildingsmetoder kan nævnes tredimensionelle kort (hvor man bruger en laser range scanner i stedet for et kamera) og termiske billeder af blodkar under huden. Resultatet sammenlignes med personens ansigt, idet den samme procedure for billedoptagelse anvendes til at verificere den påståede identitet.
Elektronisk portræt med høj opløsning	Et digitalt foto af meget høj kvalitet.
Interoperabilitet	De forskellige systemer vil kunne behandle det samme digitale billede (et digitalt billede af et fingeraftryk, der er registreret i Tyskland, kan læses i Frankrig og omvendt), så man ikke er afhængig af sælgerne af udstyret.
En-til-mange-tjek	Også: Identifikation: Processen med at fastslå en persons identitet via en databasesøgning og sammenligning med mange templates eller billeder.
En-til-en-tjek	Også: Verifikation: En sammenligning af to templates eller billeder for at fastslå rigtigheden af den påståede identitet. Den proces, hvor en person påstår, at han har en bestemt identitet, hvorefter den påståede identitet kontrolleres.
PKI (Public Key Infrastruktur)	Asymmetriske krypteringssystemer bruger to nøgler for at beskytte oplysningerne: en offentlig og en privat nøgle. Det matematiske forhold mellem de to nøgler betyder, at det ikke er muligt at udlede den ene nøgle ud fra kendskab til den anden nøgle. Den ene nøgle kan således gøres offentlig tilgængelig (den offentlige nøgle), mens den anden hemmeligholdes (den private nøgle).
Template	Karakteristiske indkodede filer, som er baseret på de unikke kendetegn ved en biometrisk prøve eller biometriske data (afhænger af sælgernes softwaresystemer).

2003/0217 (CNS)

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 62, nr. 2), litra b), nr. iii),

under henvisning til forslag fra Kommissionen[8],

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[9], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa[10] er blevet ændret ved forordning (EF) nr. 334/2002, ifølge hvilken der integreres et foto, der er fremstillet i overensstemmelse med høje sikkerhedsstandarder.

(2) Integreringen af biometriske identifikatorer er et vigtigt skridt hen imod anvendelsen af nye elementer, der etablerer en mere pålidelig sammenhæng mellem indehaveren og visummet, hvilket er et vigtigt bidrag til at sikre, at det ensartet udformede visum beskyttes mod svigagtig brug. Der bør tages hensyn til de specifikationer, som er fastsat i ICAO-dokument nr. 9303 om maskinlæsbare visa.

(3) Specifikationerne for registrering af de biometriske identifikatorer skal stemme overens med kravene i forbindelse med visuminformationssystem (VIS).

(4) Det er nødvendigt at fastsætte bestemmelser om fastlæggelse af fælles standarder vedrørende indførelsen af det ensartet udformede visum, specielt fælles regler for de tekniske metoder og standarder, der skal bruges ved integreringen af de biometriske identifikatorer.

(5) Forordning (EF) nr. 1683/95 bør derfor ændres.

---

8 EUT C […] af […], s. […].
9 EUT C […] af […], s. […].
10 EFT L 164 af 14.7.1995, s. 1.

(6) Med hensyn til de personoplysninger, der skal behandles i forbindelse med det ensartet udformede visum, finder Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger[11] anvendelse. Det skal sikres, at ingen andre oplysninger lagres på det ensartet udformede visum, medmindre dette er foreskrevet i forordningen eller bilagene hertil, eller oplysningerne er indeholdt i det relevante rejsedokument.

(7) I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er det med henblik på at nå det grundlæggende mål om at indføre interoperable biometriske identifikatorer nødvendigt og hensigtsmæssigt, at der fastlægges regler for alle de medlemsstater, der gennemfører Schengen-konventionen. Denne forordning er ikke mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål, jf. traktatens artikel 5, stk. 3.

(8) Hvad angår Island og Norge udgør denne forordning en udvikling af bestemmelserne i Schengen-reglerne som omhandlet i den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, som falder inden for det område, der er omhandlet i artikel 1, litra B, i Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den pågældende aftale[12].

(9) Denne forordning udgør en retsakt, der bygger på eller på anden måde har tilknytning til Schengen-reglerne, jf. artikel 3, stk. 1, i tiltrædelsesakten -

UDSTEDT FØLGENDE FORORDNING:

Artikel 1

Forordning (EF) nr. 1683/95 ændres som følger:

1) I artikel 2, stk. 1, indsættes følgende litra c) og d):

"c) tekniske specifikationer for lagringsmediet for de biometriske oplysninger og sikring heraf

d) krav til fingeraftryksbilledernes kvalitet."

2) Artikel 4, stk. 2, affattes således:

"Det ensartet udformede visum må ikke indeholde maskinlæsbare oplysninger, medmindre dette er foreskrevet i denne forordning eller bilaget hertil, eller oplysningerne er indeholdt i det relevante rejsedokument."

(3) Der indsættes følgende artikel 4a:

---

[11] EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.
[12] EFT L 176 af 10.7.1999, s. 31.

"Artikel 4a

Det ensartet udformede visum indeholder et ansigtsbillede, som fungerer som interoperabel biometrisk identifikator, og fingeraftryksbilleder af to af indehaverens fingre. Der tages fingeraftryk af flade fingre.

De biometriske oplysninger opbevares på et lagringsmedium med et højt sikkerhedsniveau og tilstrækkelig kapacitet."

4) Artikel 8, stk. 3, affattes således:

"Integreringen af det foto, der er omhandlet i punkt 2a i bilaget, gennemføres senest den 3. juni 2005. Lagringen af ansigtsbilledet som primær biometrisk identifikator gennemføres senest to år og lagringen af de to fingeraftryksbilleder senest tre år efter vedtagelsen af de respektive tekniske foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra c) og d).

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende.*

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand

2003/0218 (CNS)

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 63, nr. 3, litra a),

under henvisning til forslag fra Kommissionen[13],

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[14], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Amsterdam-traktaten tager sigte på gradvis at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og tillægger Kommissionen delt initiativret med henblik på vedtagelse af de relevante foranstaltninger, der er nødvendige for at nå frem til en harmoniseret indvandringspolitik.

(2) Det er vigtigt, at den ensartet udformede opholdstilladelse indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige, og opfylder særdeles høje tekniske krav, navnlig med hensyn til sikring mod efterligning og forfalskning. Det vil bidrage til at forebygge og bekæmpe illegal indvandring og illegalt ophold. Den skal også kunne bruges af alle medlemsstaterne.

(3) Integreringen af biometriske identifikatorer er et vigtigt skridt hen imod anvendelsen af nye elementer, der etablerer en mere pålidelig sammenhæng mellem indehaveren og opholdstilladelsen, hvilket er et vigtigt bidrag til at sikre, at den beskyttes mod svigagtig brug. Der bør tages hensyn til de specifikationer, som er fastsat i ICAO-dokument nr. 9303 om maskinlæsbare pas.

---

[13] EUT C […] af […], s. […].
[14] EUT C […] af […], s. […].

(4) Denne forordning fastsætter kun specifikationer, der ikke er hemmelige. Disse specifikationer må suppleres med yderligere specifikationer, der må hemmeligholdes for at forebygge efterligning og forfalskning, og som ikke må indeholde persondata eller henvisning til sådanne data. Beføjelse til at vedtage sådanne supplerende specifikationer bør tillægges Kommissionen, der skal bistås af det udvalg, der er nedsat ved artikel 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa[15].

(5) Med hensyn til de personoplysninger, der skal behandles i forbindelse med den ensartet udformede opholdstilladelse, finder Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger[16] anvendelse. Det skal sikres, at ingen andre oplysninger lagres på den ensartet udformede opholdstilladelse, medmindre dette er foreskrevet i forordningen eller bilagene hertil, eller oplysningerne er indeholdt i det relevante rejsedokument.

(6) I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er det med henblik på at nå det grundlæggende mål om at indføre interoperable biometriske identifikatorer nødvendigt og hensigtsmæssigt, at der fastlægges regler for alle de medlemsstater, der gennemfører Schengen-konventionen. Denne forordning er ikke mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål, jf. traktatens artikel 5, stk. 3.

(7) Danmark deltager i henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, ikke i vedtagelsen af denne forordning, og forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Da formålet med denne forordning er at udbygge Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i tredje del af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, træffer Danmark inden seks måneder efter, at Rådet har vedtaget denne forordning, afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne forordning i sin nationale lovgivning, jf. artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling.

(8) Hvad angår Island og Norge udgør denne forordning en udvikling af bestemmelserne i Schengen-reglerne som omhandlet i den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, som falder inden for det område, der er omhandlet i artikel 1, litra B, i Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den pågældende aftale[17].

(9) Denne forordning udgør en retsakt, der bygger på eller på anden måde har tilknytning til Schengen-reglerne, jf. artikel 3, stk. 1, i tiltrædelsesakten -

---

15 EFT L 164 af 14.7.1995, s. 1. Forordning som ændret ved forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa.

16 EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

17 EFT L 176 af 10.7.1999, s. 31.

UDSTEDT FØLGENDE FORORDNING:

Artikel 1

Forordning (EF) nr. 1030/2002 ændres som følger:

(1) I artikel 2, stk. 1, indsættes følgende litra d) og e):

"d) tekniske specifikationer for lagringsmediet for de biometriske oplysninger og sikring heraf

e) krav til fingeraftryksbilledernes kvalitet."

(2) Artikel 4, stk. 2, affattes således:

"Opholdstilladelsen må ikke indeholde maskinlæsbare oplysninger, medmindre dette er foreskrevet i denne forordning eller bilaget hertil, eller oplysningerne er indeholdt i det relevante rejsedokument."

(3) Der indsættes følgende artikel 4a:

"Artikel 4a

Den ensartet udformede opholdstilladelse indeholder et ansigtsbillede, som fungerer som interoperabel biometrisk identifikator, og fingeraftryksbilleder af to af indehaverens fingre. Der tages fingeraftryk af flade fingre.

De biometriske oplysninger opbevares på et lagringsmedium med et højt sikkerhedsniveau og tilstrækkelig kapacitet."

(4) Artikel 9, stk. 3, affattes således:

"Integreringen af det foto, der er omhandlet i punkt 14 i bilaget, gennemføres senest den 14. august 2005. Lagringen af ansigtsbilledet som primær biometrisk identifikator gennemføres senest to år og lagringen af de to fingeraftryksbilleder senest tre år efter vedtagelsen af de respektive tekniske foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra d) og e)."

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende.*

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand