EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 24.09.2003
KOM(2003)558 slutlig

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

Förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar

Förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland

(framlagda av Komissionen)

MOTIVERING

1. INLEDNING

Efter de tragiska händelserna den 11 september 2001 bad medlemsstaterna kommissionen att vidta omedelbara åtgärder för att förbättra dokumentsäkerheten. Det stod klart hur viktigt det är att kunna avslöja personer som försöker ta sig in på Europeiska unionens territorium med hjälp av förfalskade officiella handlingar. Man drog slutsatsen att bästa sättet att motverka användandet av falska identitetshandlingar skulle vara att förbättra kontrollerna av huruvida en person som visar upp en handling verkligen är den person som handlingen avser.

En av systemets svaga punkter är att det varken i visum eller uppehållstillstånd i form av klistermärken finns fotografier eller andra tillförlitliga kännetecken. Det beslutades därför att det som en minimiåtgärd var nödvändigt att föreskriva att båda dessa typer av handlingar skulle innehålla fotografier av hög säkerhetsklass.

Förslag om detta förelades rådet och Europaparlamentet i september 2001. Den 18 februari 2002 godkändes en ändring av den enhetliga utformningen genom rådets förordning (EG) nr 334/2002[1] (om en enhetlig utformning av visumhandlingar) och den 13 juni 2002 antogs förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland[2]. Kommissionen antog därefter den 3 juni 2002 kompletterande tekniska specifikationer för visumhandlingar och den 14 augusti 2002 tekniska specifikationer för uppehållstillstånd[3]. Medlemsstaterna skall genomföra de kompletterande specifikationerna före den 3 juni 2007 respektive den 14 augusti 2007.

Medlemsstaterna har emellertid uttryckt önskemål om ytterligare stärkta säkerhetsstandarder, när det gäller enhetligt utformade viseringshandlingar i synnerhet och resehandlingar i allmänhet. De har uttryckt att de är positiva till biometriska kännetecken i viseringshandlingar och uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland för att skapa en säkrare länk mellan innehavaren, passet och visumhandlingen.

Vid ett informellt möte mellan ministrarna för rättsliga och inrikes frågor i Veria den 28 och 29 mars 2003 efterlyste medlemsstaterna återigen ett förslag från kommissionen om införande av biometriska kännetecken i enhetligt utformade viseringshandlingar och uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. Kommissionsledamoten António Vitorino åtog sig att lägga fram ett förslag och påpekade att det vore lämpligt med en gemensam strategi för alla former av resehandlingar, inbegripet ett pass för EU-medborgare. Detta har även visat sig nödvändigt med tanke på att det behövs en gemensam strategi på grund av den nya lagstiftning som antagits i Förenta staterna och som säger att alla pass för medborgare i stater som har visumundantag skall ha biometriska kännetecken från och med den 26 oktober 2004.

Vid rådets möte i Thessaloniki den 19 och 20 juni 2003 bekräftades att "EU behöver en gemensam strategi för biometriska kännetecken, för att skapa harmoniserade lösningar för handlingar för medborgare i tredjeland, pass för EU-medborgare och informationssystemen (VIS och SIS II)" och kommissionen uppmanades att utarbeta förslag för detta, först och främst avseende viseringshandlingar.

---

1 EGT L 53, 23.2.2002, s. 7.
2 EGT L 157, 15.6.2002, s. 1.
3 Kommissionens beslut C(2002) 2002 och C(2002) 3069 som ännu inte offentliggjorts.

Det finns därför en nära koppling mellan de enhetligt utformade viseringshandlingarna och uppehållstillstånden för medborgare i tredjeland och informationssystemet för viseringar (VIS).

Både vid rådets möten i Laeken och i Sevilla och i den övergripande planen för kampen mot illegal invandring och människohandel har det angetts att det är av högsta prioritet att inrätta ett gemensamt informationssystem för viseringar. Rådet antog i juni 2002 riktlinjer för införandet av ett sådant system och uppmanade kommissionen att göra en genomförbarhetsstudie i enlighet med riktlinjerna. Målsättningarna för VIS enligt rådets riktlinjer är särskilt att underlätta bedrägeribekämpningen, motverka visumshopping, förbättra visumkontrollerna, underlätta tillämpningen av Dublinkonventionen, förenkla de administrativa förfarandena för återsändande av medborgare från tredje land, förbättra administrationen av den gemensamma visumpolitiken och att bidra till inre säkerhet samt att bekämpa terrorism. Enligt riktlinjerna skall VIS omfatta ett centralt informationssystem för viseringar (C-VIS) och ett nationellt system (N-VIS) i varje medlemsstat. Genomförbarhetsstudien finns nu tillgänglig och innehåller en analys av de tekniska och ekonomiska aspekterna av VIS. Det är viktigt att understryka betydelsen av biometriska metoder, särskilt då sådana metoder kommer att användas i mycket stor skala inom systemet och detta kommer att få både tekniska och ekonomiska konsekvenser.

Föreliggande förslag kommer att vara av avgörande betydelse för valet av vilka biometriska kännetecken som skall användas inom VIS, eftersom de bör vara likadana överallt av koherensskäl. De biometriska kännetecken som införs måste uppfylla kraven i VIS för att det skall vara möjligt att identifiera individer (en- till-flera-sökningar).

2. FÖRSLAGETS SYFTE

Som ett första steg lägger kommissionen nu fram föreliggande förslag om ändring av förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

Det andra steget, som avser handlingar för EU-medborgare, kommer att inledas senare under året.

Kommissionen har två syften med föreliggande förslag, nämligen

– att tidigarelägga tidsfristen för införandet av fotografier i handlingarna från 2007 till 2005, och

– att ålägga medlemsstaterna att införa biometriska kännetecken i viseringar och uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland på ett harmoniserat sätt och därigenom säkerställa att systemen fungerar tillsammans.

Det digitala fotot skall inte bara införas i viseringshandlingen utan skall även fungera som primärt driftskompatibelt biometriskt kännetecken och skall lagras tillsammans med annan information på ett lagringsmedium med tillräcklig kapacitet. Den logiska följden av detta är att tidsfristen tidigareläggs. Vissa medlemsstater har redan gjort detta och genomfört förordningarna före 2007.

3. VAL AV BIOMETRISKA METODER

I kommissionens förslag anges att ansiktsbilden skall vara det primära och obligatoriska biometriska kännetecknet, vilket säkrar att systemen är driftskompatibla. Ett sekundärt biometriskt kännetecken bör läggas till och bör vara fingeravtryck, då detta är den bästa lösningen med tanke på bakgrundssökningar (en- till-flera-sökningar) i databaser för identifiering av en individ. Huvudorsaken till att just dessa kännetecken valts är att man önskar finna en lösning som ger en mycket hög säkerhetsnivå och bästa möjliga tekniska resultat. Man anser att de nuvarande säkerhetsnormerna förbättras ytterligare genom att två biometriska kännetecken införs och genom att modern teknik används för att bekämpa inte bara förfalskning av handlingar utan också olaglig användning av sådana genom att viserings- och uppehållstillståndshandlingarna binds till innehavaren på ett tillförlitligare sätt.

Vid valet av lämpliga biometriska kännetecken har hänsyn tagits till det arbete som utförts av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), som är ledande när det gäller utveckling av internationella standarder på området. Vidare har det tagits hänsyn till genomförbarhetsstudien för informationssystemet för viseringar (VIS). Det är också viktigt att man uppnår en balans mellan strävandena efter ökad säkerhet och respekt för den enskilda individen.

ICAO har valt ansiktsbilden som primärt driftskompatibelt biometriskt kännetecken och fingeravtryck och/eller irisscanning som kompletterande biometriskt kännetecken för länder som kräver detta för databassökningar.

I genomförbarhetsstudien för VIS anges att det är lämpligt att ta tio fingeravtryck från varje visumsökande (punkt 3.3.5.1, s. 45) då fingeravtryck är den enda metod som har en dokumenterat hög säkerhetsnivå. Fingeravtryck är den äldsta och mest utvecklade identifieringsmetoden och används redan i alla medlemsstater och nationella databaser.

Det primära biometriska kännetecknet, dvs. elektroniska ansiktsbilder med hög upplösning, finns redan tillgängligt eftersom elektroniska ansiktsbilder skall finnas på viseringshandlingar från och med 2007. Detta är ytterligare ett argument för tidigareläggning av datumet för införande av foton i viseringshandlingar och uppehållstillstånd. Genom detta förbättras de enhetligt utformade handlingarnas säkerhet ytterligare. Vid gränskontroller skulle den elektroniska bilden kunna tas upp på en dataskärm samtidigt som det görs en vanlig visuell kontroll och detta även om tekniken för ansiktsigenkänning inte används. Detta skulle kunna vara ett av de grundläggande användningsområdena för det digitala fotot. En mer avancerad användning skulle kunna vara att tekniken för ansiktsigenkänning används tillsammans med det digitala fotot. För detta krävs att nödvändig teknisk utrustning finns tillgänglig vid gränskontrollstationerna. Medlemsstaterna kan därför välja om de endast vill ta upp bilden på skärmen eller köra ett ansiktsigenkänningsprogram. ICAO:s kvalitetsnormer för digitala bilder bör iakttas så att systemet blir driftskompatibelt. Kommissionen överlåter åt medlemsstaterna att välja teknik.

Medlemsstaterna bör inte få ansvara för lagringen av det sekundära biometriska kännetecknet eftersom det krävs minst två kännetecken för tillräckligt många träffar. Under alla omständigheter krävs ett sekundärt kännetecken för de fall då ett av kännetecknen inte kan användas. Tack vare att fingeravtryck lagras är det möjligt att få goda träffresultat och göra sökningar i databasen.

Enligt förslagen skall antalet fingeravtrycksbilder som lagras på handlingen begränsas till två. Inledningsvis kommer de endast att användas för kontroller (en-till-en-kontroller) och det kommer inte att göras några sökningar i VIS. Om det visar sig att felmarginalen vid kontrollerna är för stor bör antalet fingeravtryck ändras. Lagringskapaciteten för ett kontaktlöst chip är åtminstone inledningsvis begränsad till två fingeravtrycksbilder.

Kvalitetskrav för fingeravtrycksbilderna skall fastställas av den kommitté som inrättas genom artikel 6 i förordning (EG) nr 1683/95. Fingeravtrycken skall tas när handen ligger platt mot underlaget och inte med rullning av fingret mot ytan. Vid inläsning av rullade fingeravtryck måste en andra person assistera och för att undvika fysisk kontakt mellan konsulatspersonalen och de personer som ansöker om visum bör rullade fingeravtryck inte användas.

Medlemsstaterna kan emellertid eventuellt tillåta sig större flexibilitet i genomförandet. Ansiktsbilden skall införas som primärt biometriskt kännetecken med tanke på driftskompatibiliteten. Det är inte nödvändigt att fingeravtryck införs samtidigt, särskilt inte med tanke på att det inte beslutats huruvida VIS kommer att innehålla biometriska kännetecken från början eller inte. Fingeravtryck skulle kunna införas i samband med provversionen av VIS eftersom det inte är säkert att infrastrukturen finns på plats på alla konsulat samtidigt.

Man har valt bort irisscanning som biometriskt kännetecken eftersom rättigheterna till tekniken ägs av ett enda företag i USA. Det är fråga om en förhållandevis ny teknik (från 1992) och den har inte ännu visat sig lämplig för storskaliga databaser.

4. TILLSYNSMYNDIGHETER OCH UPPGIFTSSKYDD

De båda förordningarna ger endast den rättsliga grunden för medlemsstaternas lagring av biometriska uppgifter på enhetligt utformade viseringshandlingar och uppehållstillstånd. Medlemsstaterna ansvarar för genomförandet i enlighet med de tekniska specifikationer som skall fastställas av den kommitté som inrättas genom artikel 6 i förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar. Medlemsstaterna skall bearbeta de biometriska uppgifterna.

Direktiv 95/46/EG beträffande uppgiftsskydd[4] är tillämpligt på behandling av personuppgifter, även biometriska uppgifter, som utförs av medlemsstaternas myndigheter i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

Var och en av medlemsstaterna har i enlighet med artikel 28 i direktiv 95/46/EG utsett en eller flera myndigheter som har till uppgift att inom medlemsstaternas territorier övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaterna antar till följd av samma direktiv. Myndigheterna skall fullständigt oberoende utöva de uppgifter som åläggs dem.

Tillsynsmyndigheterna är behöriga att ta emot klagomål avseende behandlingen av personuppgifter från en enskild person eller en organisation som företräder en enskild person.

[4] EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

Varje tillsynsmyndighet har

- undersökningsbefogenheter, som

– befogenhet att få tillgång till uppgifter som blir föremål för behandling, och

– befogenhet att inhämta alla uppgifter som är nödvändiga för att sköta tillsynen.

- effektiva befogenheter att ingripa, som

– att kunna avge yttranden innan en behandling äger rum, och

– att se till att sådana yttranden i lämplig omfattning offentliggörs, och

– att kunna besluta om blockering, utplåning eller förstöring av uppgifter, och

– att kunna besluta om tillfälligt eller slutligt förbud mot behandling, att kunna ge den registeransvarige varning eller tillrättavisning, och

– att kunna hänvisa saken till nationella parlament eller till andra politiska institutioner.

- befogenhet att inleda rättsliga förfaranden när de nationella bestämmelser som antagits till följd av direktiv 95/46/EG har överträtts eller att uppmärksamma de rättsliga myndigheterna på dessa överträdelser.

Beslut av tillsynsmyndigheten som går en part emot kan överklagas till domstol.

Varje tillsynsmyndighet skall regelbundet upprätta en rapport om sin verksamhet och varje myndighet kan av en myndighet i en annan medlemsstat anmodas att utöva sina befogenheter.

Som anges i kommissionens första rapport om genomförandet av direktiv 95/46/EG[5] har tillsynsmyndigheterna för närvarande inte tillräckliga resurser att fullgöra alla sina åligganden. Då tillsynsmyndigheterna även kommer att ansvara för de biometriska identifieringsmetoderna måste de tilldelas ytterligare resurser.

I rapporten anges att "tillsynsmyndigheterna i många medlemsstater är också bekymrade över detta, särskilt över sin resursbrist. Bristande resurser kan påverka deras självständighet. Självständighet när det gäller att fatta beslut är en nödvändig förutsättning för att systemet ska kunna fungera på ett korrekt sätt. Denna aspekt kräver ytterligare undersökningar, men om dessa tendenser bekräftas finns det anledning till oro och kommissionen, medlemsstaterna och tillsynsmyndigheterna måste fundera över orsakerna till detta och lägga fram lämpliga lösningar Det faktum att de tre aspekterna hänger samman innebär att om man löser problemen på ett av områdena kan detta få positiva konsekvenser på de andra. Strängare och effektivare upprätthållande kommer att öka överensstämmelsen med lagstiftningen. Bättre överensstämmelse kommer att leda till att registeransvariga kommer att lämna mer och bättre information till de registrerade om hur uppgifterna bearbetas och om deras lagliga rättigheter, vilket i sin tur kommer att höja medborgarnas medvetenhet om uppgiftsskydd generellt sett.

---

5 KOM(2003) 265 slutlig, 15.5.2003.

Tekniska produkter bör under alla omständigheter utvecklas i överensstämmelse med gällande uppgiftsskyddsbestämmelser. Men detta är endast det första steget. Målsättningen bör vara att tillverka produkter som inte bara garanterar skydd av privatlivet utan om möjligt också främjar det. Produkter som tillgodoser behoven med avseende på skydd av privatlivet är produkter som har utvecklats i full överensstämmelse med direktivet, medan produkter som gynnar privatlivet går ett steg längre genom att införa komponenter som gör privatlivsaspekterna mer tillgängliga för användarna, t.ex. genom att ge de registrerade mycket användarvänlig information eller genom att göra det lätt för dem att utöva sina rättigheter. Produkter för att förbättra skyddet av privatlivet är produkter som har utvecklats i syfte att möjliggöra användning av helt anonyma uppgifter i största möjliga utsträckning".

Den arbetsgrupp som inrättas genom artikel 29 i direktiv 95/46/EG för att ge kommissionen råd i uppgiftsskyddsfrågor antog den 1 augusti 2003 ett arbetsdokument om biometriska metoder (arbetsdokument om biometriska metoder nr WP 80). I arbetsdokumentet behandlas syftes- och proportionalitetsprinciperna samt frågor som underrättelse av den berörda personen, anmälan, säkerhetsåtgärder och system för behandling av känsliga uppgifter.

Ovanstående måste beaktas när medlemsstaterna inför biometriska kännetecken i enlighet med föreliggande förordningar. Åtgärder som syftar till att förbättra den allmänna säkerheten måste utformas så att individens grundläggande fri- och rättigheter respekteras. Detta innebär i det aktuella sammanhanget att antalet anställda vid de nationella tillsynsmyndigheterna för uppgiftsskydd måste öka så att tillsynen verkligen fungerar och att den teknik som man väljer måste överensstämma med bestämmelserna i direktiv 95/46/EG.

Kommissionen har därför för avsikt att översända föreliggande förslag till den arbetsgrupp som inrättas genom artikel 29 i direktiv 95/46/EG för yttrande enligt artikel 30 i direktivet.

I framtiden torde det vara lämpligare att finna en central lösning för uppgiftsskyddet. Ett beslut om inrättande av en byrå på gemenskapsnivå skulle eventuellt kunna fattas inom ramen för VIS och SIS varefter den oberoende tillsynsmyndighet som inrättas genom förordning (EG) nr 45/2001 skulle få ansvara för uppgiftsskyddet.

5. FÖRSLAGENS STRUKTUR

Föreliggande förordningar innebär att de befintliga förordningarna ändras så att en rättslig grund skapas så att medlemsstaterna kan införa ansiktsbilder och fingeravtryck i de enhetligt utformade viseringshandlingarna och uppehållstillstånden.

Förslagen definierar endast vad som avses med biometriska kännetecken. Tekniska detaljer behandlas inte.

Befogenheterna att tekniskt genomföra förslagen bör delegeras till kommissionen, som skall biträdas av den kommitté som inrättas genom artikel 6 i förordning 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar, enligt förfarandet i artikel 5 i beslut 1999/468/EG[6] varvid bestämmelserna i artikel 7 i det beslutet skall iakttas. Kommittén skall utarbeta tekniska specifikationer enligt förfarandet så att handlingarna uppfyller vederbörliga säkerhetskrav. Kommittén skall till exempel besluta om utformande av en norm för lagringsmediet, dess kapacitet och om metoder för att skydda den lagrade informationen genom exempelvis en infrastruktur med öppen nyckel (PKI-system) och digitala signaturer. Dessutom skall kommittén fastställa vad som krävs för att det skall vara möjligt att lagra två fingeravtryck på de enhetligt utformade handlingarna. Fördelen med detta är att de tekniska experterna kan fastställa vilka behov som finns och detta kan åtgärdas på ett mindre tidskrävande sätt. Kommittén kan också snabbare reagera på eventuella tekniska innovationer.

6. RÄTTSLIG GRUND

Förslaget angående viseringshandlingar bygger på artikel 62.2 b iii i EG-fördraget enligt vilken kommissionen får lägga förslag om enhetlig utformning av viseringar.

Förslaget angående uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland bygger på artikel 63.3 a i EG-fördraget.

Eventuella ändringar av förslagen bör bygga på samma bestämmelser.

Förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland anses utgöra en utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket. Detta gäller även en eventuell förordning om ändring av den förordningen.

7. PÅVERKAN PÅ DE OLIKA PROTOKOLL SOM FOGATS TILL FÖRDRAGET

Avdelning IV i fördraget är den rättsliga grunden för föreliggande förslag avseende handlingar som medlemsstaterna utfärdar för medborgare i tredjeland, dvs. enhetligt utformade viseringshandlingar och uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. Därmed inverkar förslagen till förordningar på protokollen om Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks ställning.

7.1 Förenade kungariket och Irland

I artikel 2 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogats till fördragen "skall inga bestämmelser i avdelning IV i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, inga åtgärder som beslutas enligt den avdelningen (...) vara bindande för eller tillämpliga i Förenade kungariket eller Irland".

I artikel 3 i samma protokoll föreskrivs dock att "Förenade kungariket eller Irland kan inom tre månader efter det att ett förslag eller initiativ har lagts fram för rådet i enlighet med avdelning IV i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skriftligen meddela rådets ordförande att Förenade kungariket eller Irland önskar delta i beslutet om och tillämpningen av en sådan föreslagen åtgärd, varefter den staten skall ha rätt att göra detta".

---

6 EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

Förenade kungariket har i enlighet med artikel 3 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, genom skrivelse av den 4 december 2001, meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

7.2 Danmark

a) Förordning om ändring av förordning 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar

Enligt det protokoll om Danmarks ställning som fogats till fördragen genom Amsterdamfördraget deltar Danmark inte i rådets beslut om åtgärder enligt avdelning IV i EG-fördraget, med undantag för ”åtgärder för att bestämma de tredje länder vars medborgare är skyldiga att ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser eller på åtgärder som avser en enhetlig utformning av viseringar” (tidigare artikel 100c).

Detta avsnitt i protokollet visar att Danmark vill fullgöra de åtaganden gentemot gemenskapen som landet gjort enligt Maastrichtfördraget (artikel 100c i Fördraget om Europeiska gemenskapen och förordningarna (EG) nr 1683/95 och 574/99). Mot bakgrund av sin tolkning av artikel 100c anser kommissionen att artikel 62.2 b iii i EG-fördraget inte innebär några förändringar i förhållande till artikel 100c, utan endast bekräftar och förtydligar det bakomliggande syftet. Danmark bör delta fullt ut i den lagstiftningsprocess som följer efter det att det lagts ett förslag till förordning på grundval av artikel 62.2 b iii, som föreliggande förslag om ändring av förordning (EG) nr 1683/95.

b) Förordning om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

Eftersom de aktuella förslagen innebär en utveckling av Schengenregelverket skall Danmark enligt artikel 5 i protokollet "inom en tid av sex månader efter det att rådet har beslutat om ett förslag eller initiativ om utbyggnad av Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV] i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, besluta huruvida det skall genomföra detta beslut i sin nationella lagstiftning".

7.3 Norge och Island

I enlighet med artikel 6 första stycket i Schengenprotokollet slöts ett avtal den 18 maj 1999 mellan rådet, Norge och Island om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket[7].

I artikel 1 i avtalet sägs att Norge och Island skall associeras med Europeiska gemenskapens och Europeiska unionens verksamhet på de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i avtalets bilaga A (om Schengenregelverket) och bilaga B (om Europeiska gemenskapernas rättsakter som ersätter tidigare bestämmelser eller Schengenkonventionen) och den vidare utvecklingen av dessa bestämmelser.

I artikel 2 i avtalet sägs att de rättsakter och åtgärder som Europeiska unionen vidtagit för att ändra eller bygga vidare på Schengenregelverket (bilagorna A och B) också skall godtas, genomföras och tillämpas av Island och Norge.

---

[7] EGT L 176, 10.7.1999, s. 35.

Bilaga B innehåller rådets förordning 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar. Förordningen om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland bygger på Schengenregelverket i den mening som avses i bilaga A till avtalet.

Enligt avtalets artikel 4 måste frågan därför behandlas i den gemensamma kommittén, för att Norge och Island skall ha möjlighet att "förklara de problem de möter i samband med" åtgärden och "att uttala sig i alla frågor som rör utvecklingen eller genomförandet av bestämmelser som berör dem".

8. SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA

I artikel 5 i EG-fördraget föreskrivs att gemenskapen inte skall "vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag". Gemenskapsåtgärden bör ges en form som är så lite ingripande som möjligt samtidigt som den tillåter att målet med åtgärden uppnås och genomförs så effektivt som möjligt.

Eftersom förslagen, som innebär en utveckling av Schengenregelverket, syftar till ändring av två förordningar har vi valt att föreslå en förordning så att en enhetlig tillämpning kan säkras i alla medlemsstater som omfattas av Schengenregelverket.

Harmoniseringen av handlingarnas format och säkerhetsdetaljer kommer att skydda mot förfalskning. Genom att skydda resehandlingar och uppehållstillstånd mot hel- och delförfalskning avser kommissionen att ytterligare höja säkerhetsnivån, en målsättning som anges både i fördraget och i slutsatserna från Europeiska rådet i Thessaloniki. En hög harmoniseringsnivå kan bara uppnås genom att gemenskapen vidtar åtgärder, vilket framgår av att flera andra rättsakter för ökad handlingssäkerhet har antagits av gemenskapen.

Förslagen om införande av biometriska kännetecken i de enhetligt utformade viseringshandlingarna och uppehållstillstånden syftar till att göra handlingarna säkrare, rättsligt bindande och lätta att anpassa till nya omständigheter vid misstanke om att hel- eller delförfalskning förekommer. Dokumenten skall användas för en särskild form av passage av EU:s yttre gränser och de bör därför se likadana ut i hela EU. De ger dessutom en tillförlitligare koppling mellan handlingen och innehavaren. Förordningar är i detta fall att föredra framför direktiv eftersom syftet är att fullständigt harmonisera utformningen av dessa resehandlingar och deras biometriska kännetecken, utan att ge medlemsstaterna utrymme för egna lösningar.

9. BUDGETKONSEKVENSER

De är svårt att exakt fastställa vilka budgetkonsekvenser föreliggande förslag får eftersom de konkreta omständigheterna ännu inte är kända, utan kommer att fastställas av den kommitté som inrättas genom förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar.

Det bör påpekas att införandet av fotografier med hög säkerhetsnivå i viseringshandlingar och upehållstillstånd för medborgare i tredjeland och i VIS-systemet kräver att det installeras nödvändig teknisk utrustning. Följande teknik förefaller nödvändig:

– Lagringsmedium

För närvarande är det lämpligaste lagringsmediet ett kontaktlöst mikrochip. Mikrochipet behövs för lagringen av de biometriska uppgifterna och säkerhetskoden (PKI och den digitala signaturen). ICAO rekommenderar att ett chip med en kapacitet på minst 32 K används som standard. Då det måste lagras en ansiktsbild och två fingeravtrycksbilder förefaller ett chip med en kapacitet på 64 K lämpligare, särskilt om medlemsstaterna vill lägga till alfanumeriska uppgifter.

Kostnaderna för ett sådant mikrochip har ännu inte fastställts. Den tekniska utvecklingen går snabbt och priset kommer säkert att falla avsevärt med tanke på att det är fråga om mikrochips för 25 medlemsstater. Kommissionen skulle också kunna göra en samlad beställning efter ett anbudsförfarande för att få ett så lågt pris som möjligt.

– Utrustning för inläsning

Medlemsstaterna måste installera inläsningsutrustning på de platser där uppgifterna skall produceras. För två biometriska kännetecken (ansiktsbild och fingeravtryck) krävs antingen två inläsningssystem eller ett system som klarar båda (som en dator med kamera och fingeravtrycksinläsare). Inläsare som bara kan registrera ett fingeravtryck är mycket billigare än inläsare som kan registrera avtryck från flera fingrar. Utrustningen bör vara av hög kvalitet för att kunna hålla länge (upp till 10 år) så att uppgifterna kan användas under lång tid.

– Kontrollsystem

Kontrollsystem måste installeras vid gränskontrollstationerna. De måste utformas så att de snabbt kan bearbeta informationen så att de personer som kontrolleras inte behöver vänta alltför länge. Systemen måste utformas på ett sådant sätt att de inte bara fungerar under optimala omständigheter, utan även klarar svårare situationer.

– Uppgiftshantering

För att systemet skall kunna fungera med framgång och bli godtaget måste det vara säkert.

10. KOMMENTARER TILL DE ENSKILDA ARTIKLARNA

10.1 Artikel 1

Genom punkt 1 införs två punkter i artikel 2 i båda förordningarna varigenom den kommitté som inrättas genom artikel 6 i förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar ges befogenhet att fastställa kompletterande tekniska specifikationer för införandet av de biometriska kännetecknen.

I punkt 2 föreskrivs en ändring av artikel 4 i båda förordningarna. Detta krävs för att biometriska kännetecken skall kunna införas, samtidigt som personuppgifterna i viseringshandlingarna begränsas till de uppgifter som föreskrivs i förordningen, i bilagan till förordningen eller den aktuella personens pass. Inga andra uppgifter bör kunna lagras.

Genom punkt 3 införs artikel 4a och i denna föreskrivs vilka biometriska kännetecken som skall användas och att dessa skall införas i de båda enhetligt utformade handlingarna. Det föreskrivs även att de biometriska kännetecknen skall förvaras på ett lagringsmedium med tillräcklig kapacitet. Lagringsmediet kan vara ett kontaktlöst chip eller ett annat lagringsmedium med tillräckligt kapacitet. Detta skall avgöras av de tekniska experterna i den ansvariga kommittén. Dessutom ges kommittén befogenhet att fastställa vad som krävs för att det skall vara möjligt att lagra två fingeravtryck på de enhetligt utformade handlingarna.

I punkt 4 fastställs att tidsfristen för införandet av fotografier i handlingarna skall tidigareläggas. Kommissionens beslut om införande av fotografier i viseringshandlingar fattades den 3 juni 2002 och kommissionens beslut om införande av fotografier i uppehållstillstånd fattades den 14 augusti 2002. Den slutliga fristen för införandet skall därför vara den 3 juni 2005 för viseringshandlingar och den 14 augusti 2005 för uppehållstillstånd.

Då medlemsstaterna önskar genomföra åtgärden så snart som möjligt skall datumet för införande av ansiktsbilder fastställas till två år efter antagandet av de tekniska specifikationerna för detta och datumet för införande av fingeravtrycken till tre år efter antagandet av de tekniska specifikationerna för detta, vilket ger viss flexibilitet.

10.2 Artikel 2

Standardformulering för genomförandet.

Ordlista

Biometri	(International Scientific Vocabulary, 1831): Statistisk analys av biologiska observationer och fenomen. Ordet kommer från grekiskans bios (liv) och metron (mått). Ett biometriskt värde är ett mätbart fysiologiskt eller beteenderelaterat drag hos en levande person, särskilt sådana drag som kan användas för att identifiera en person eller för att avgöra om en påstådd identitet är riktig. Då de biometriska värdena är unika för varje enskild människa är de den starkaste enskilda faktorn för identifiering.
Inläsning och registrering av fingeravtryck	Fingeravtryck läses in som biometriska värden och registreras för att användas i det biometriska identifieringssystemet.
Ansiktsbild	Ett foto av ansiktet i digitalt format – i motsats till templaten.
Ansiktigenkänning	Systemet lokaliserar ett ansiktet i en bild som kan vara tagen med videokamera eller digital kamera och isolerar ansiktsbilden från andra föremål i bilden. Ett dataprogram analyserar sedan bilden och mäter och bestämmer värden, dels för hela ansiktet och dels för delar av ansiktet som ögon, näsa och mun. Andra metoder som används är tredimensionella bilder (som tas med hjälp av en laserscanner istället för en kamera) och termisk avbildning av blodkärl under huden. Samma typ av bilder tas av den person som påstår sig ha en viss identitet och bilderna jämförs därefter.
Högupplöst digital ansiktbild	Ett digitalt foto av mycket hög kvalitet.
Driftskompatibilitet	De olika systemen kan arbeta med samma digitala bilder (dvs. en digital bild av ett fingeravtryck som lästs in i Tyskland kan kontrolleras i Frankrike och tvärt om). Systemet blir därigenom inte beroende av företag som säljer utrustning.
En-till-många-jämförelse	Även: identifiering. Bestämning av en persons identitet genom jämförelser med många templates och bilder i en databas.
En-till-en-jämförelse	Även: kontroll. Jämförelse mellan två templates eller bilder för att se huruvida en påstådd identitet är riktig.
PKI-system	Asymmetriska krypteringssystem använder två nycklar för att skydda information, en öppen och en privat nyckel. Det matematiska förhållandet mellan de båda nycklarna är sådant att den kunskap man har om den ena nyckeln inte kan användas för dechiffrering av den andra. Därför är det möjligt att låta den ena nyckeln vara tillgänglig (öppen nyckel) medan den andra förblir hemlig (privat nyckel).
Template	Kodade filer som innehåller biometriska värden från en biometrisk provtagning eller andra biometriska uppgifter (avhängigt av försäljarnas mjukvarusystem).

2003/0217 (CNS)

Förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 62.2 b iii i detta,

med beaktande av kommissionens förslag[8],

med beaktande av Europaparlamentets yttrande[9], och

av följande skäl:

(1) Rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar[10] ändrades genom förordning (EG) nr 334/2002 och därigenom infördes krav på insättning av ett fotografi som framställts enligt höga säkerhetskrav.

(2) Införandet av biometriska kännetecken är ett viktigt steg i arbetet för att införa nya element som skapar en tillförlitligare koppling mellan innehavaren och de enhetligt utformade viseringshandlingen, vilket är ett viktigt bidrag till målsättningen att den enhetliga utformningen av viseringar skall vara skyddad också mot bedrägligt användande. Specifikationerna i Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO:s dokument nr 9303 om maskinellt läsbara viseringshandlingar bör beaktas.

(3) Specifikationerna för införandet av biometriska kännetecken bör följa kraven för informationssystemet för viseringar (VIS)

(4) Gemensamma normer för genomförandet av den enhetliga utformningen av viseringar behöver fastställas, särskilt tekniska metoder och normer för införandet av de biometriska kännetecknen.

(5) Förordning (EG) nr 1683/95 bör därför ändras.

(6) De personuppgifter som skall bearbetas i samband med den enhetliga utformningen av viseringshandlingar omfattas av bestämmelserna i 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

---

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

uppgifter[11]. Det måste säkras att inga andra uppgifter lagras i den enhetliga utformningen av viseringar än vad som anges i förordningen, dess bilaga eller i relevant resehandling.

(7) För att målet med den föreslagna åtgärden, dvs. införande av driftskompatibla biometriska kännetecken, skall kunna uppnås är det nödvändigt och lämpligt att fastställa regler för samtliga medlemsstater som tillämpar Schengenkonventionen. I enlighet med artikel 5 tredje stycket i EG-fördraget går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(8) När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket vilka omfattas av det område som avses i artikel 1.B i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet[12].

(9) Denna förordning utgör en rättsakt som bygger vidare på Schengenregelverket eller som på annat sätt hänför sig till det regelverket i den mening som avses i artikel 3.1 i anslutningsakten.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE:

Artikel 1

Förordning (EG) nr 1683/95 ändras på följande sätt:

(1) I artikel 2.1 skall följande punkter c och d införas:

"c) Tekniska specifikationer för det lagringsmedium där de biometriska uppgifterna skall lagras och för hur lagringsmediet skall säkras.

d) Kvalitetskrav för fingeravtrycksbilderna."

(2) Artikel 4.2 skall ersättas med följande:

Den enhetligt utformade viseringshandlingen får inte innehålla andra maskinellt läsbara uppgifter än vad som anges i den förordningen, bilagan till den här förordningen eller i den aktuella resehandlingen.

(3) Följande artikel skall införas:

"Artikel 4a

Den enhetligt utformade viseringshandlingen skall innehålla innehavarens ansiktsbild, vilken skall fungera som driftskompatibelt kännetecken och två fingeravtryck av innehavaren. Fingeravtrycken skall tas när fingret ligger platt och stilla mot underlaget.

---

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

De biometriska uppgifterna skall förvaras på ett lagringsmedium med hög säkerhetsnivå och tillräcklig kapacitet.

(4) Artikel 8 tredje stycket skall ersättas med följande:

"Insättningen av det fotografi som avses i punkt 2a i bilagan skall genomföras senast den 3 juni 2005. Lagringen av ansiktsbilder som primärt biometriskt kännetecken och lagringen av fingeravtrycksbilder skall genomföras senast två respektive tre år efter det att de tekniska åtgärder som avses i artikel 2.1 c och d vidtagits."

Artikel 2

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning.*

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

2003/0218 (CNS)

Förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.3 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag[13],

med beaktande av Europaparlamentets yttrande[14], och

av följande skäl:

(1) Syftet med Amsterdamfördraget är att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Fördraget ger också kommissionen delad initiativrätt för att kunna vidta relevanta åtgärder för en gemensam invandringspolitik.

(2) De enhetligt utformade uppehållstillstånden måste innehålla alla nödvändiga uppgifter och uppfylla mycket höga tekniska krav, främst för att försvåra efterbildning och förfalskning. Detta skall bidra till att förebygga och beivra olaglig invandring och bosättning. De bör även kunna användas av samtliga medlemsstater.

(3) Införandet av biometriska kännetecken är ett viktigt steg i arbetet för att införa nya element som skapar en tillförlitligare koppling mellan innehavaren och uppehållstillståndet, vilket är ett viktigt bidrag till målsättningen att uppehållstillstånd skall vara skyddade mot bedrägligt användande. Specifikationerna i Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO:s dokument nr 9303 om maskinellt läsbara viseringshandlingar bör beaktas.

(4) Förordningen innehåller endast specifikationer som inte är hemliga. Specifikationerna bör kompletteras med ytterligare specifikationer, som skall hållas hemliga för att försvåra förfalskning och inte får omfatta personuppgifter eller hänvisningar till sådana uppgifter. Kommissionen bör vara behörig att anta ytterligare specifikationer, och skall biträdas av den kommitté som inrättades genom artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar[15].

---

13 EUT C […], […], s. […].

14 EUT C […], […], s. […].

15 EGT L 164, 14.7.1995, s. 1. Förordningen ändrad genom förordning om ändring av förordning 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar.

(5) De personuppgifter som skall bearbetas i samband med de enhetligt utformade uppehållstillstånden omfattas av bestämmelserna i 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[16]. Det måste säkras att inga andra uppgifter lagras i de enhetligt utformade uppehållstillstånden än vad som anges i förordningen, dess bilaga eller i relevant resehandling.

(6) För att målet med den föreslagna åtgärden, dvs. införande av driftskompatibla biometriska kännetecken, skall kunna uppnås är det nödvändigt och lämpligt att fastställa regler för samtliga medlemsstater som tillämpar Schengenkonventionen. I enlighet med artikel 5 tredje stycket i EG-fördraget går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(7) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Danmarks ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen deltar Danmark inte i antagandet av denna förordning och är därför inte bundet av den och omfattas inte av dess tillämpning. Eftersom denna förordning syftar till utbyggnad av Schengenregelverket med tillämpning av bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall Danmark, i enlighet med artikel 5 i ovannämnda protokoll, inom en tid av sex månader efter det att rådet har antagit denna förordning besluta om huruvida det skall genomföra förordningen i sin nationella lagstiftning.

(8) När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket vilka omfattas av det område som avses i artikel 1.B i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet[17].

(9) Denna förordning utgör en rättsakt som bygger vidare på Schengenregelverket eller som på annat sätt hänför sig till det regelverket i den mening som avses i artikel 3.1 i anslutningsakten.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE:

Artikel 1

Förordning (EG) nr 1030/2002 ändras på följande sätt:

(1) I artikel 2.1 skall följande punkter d och e införas:

"d) Tekniska specifikationer för det lagringsmedium där de biometriska uppgifterna skall lagras och för hur lagringsmediet skall göras säkert.

e) Kvalitetskrav för fingeravtrycksbilderna."

---

16 EGT L 281, 23.11.1995, s. 31 .

17 EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

(2) Artikel 4 andra stycket skall ersättas med följande:

"Uppehållstillståndet får inte innehålla några uppgifter i maskinläsbar form, utom i de fall som avses i den här förordningen, bilagan till den här förordningen eller när dessa uppgifter återfinns i den motsvarande resehandlingen."

(3) Följande artikel skall införas:

"Artikel 4a

"Det enhetligt utformade uppehållstillståndet skall innehålla innehavarens ansiktsbild, vilken skall fungera som driftskompatibelt kännetecken och två fingeravtryck av innehavaren." Fingeravtrycken skall tas när fingret ligger platt och stilla mot underlaget.

De biometriska uppgifterna skall förvaras på ett lagringsmedium med hög säkerhetsnivå och tillräcklig kapacitet.

(4) Artikel 9 tredje stycket skall ersättas med följande:

"Insättningen av det fotografi som avses i punkt 14 bilagan skall genomföras senast den 14 augusti 2005. Lagringen av ansiktsbilder som primärt biometriskt kännetecken och lagringen av fingeravtrycksbilder skall genomföras senast två respektive tre år efter det att de tekniska åtgärder som avses i artikel 2.1 d och e vidtagits."

Artikel 2

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning.*

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande