

Dagsordenspunkt 2: Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (KOM (2007) 0619 endelig)*

Nyt notat

Resumé

Den 18. oktober 2007 har Kommissionen fremsat forslag til ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (pasforordningen). Forslaget har til formål at undtage børn under seks år og personer, for hvilke det er fysisk umuligt at afgive fingeraftryk, fra det absolutte krav i pasforordningen om afgivelse af fingeraftryk til brug for udstedelse af pas. Som en yderligere sikkerhedsforanstaltning og for at sikre ekstra beskyttelse mod handel med børn foreslås princippet om ”en person - et pas” endvidere indført. Forslaget til ændring af pasforordningen forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 med henblik på politisk enighed og Rådets efterfølgende vedtagelse heraf på et snarligt kommende rådsmøde.

Da retsgrundlaget for forslaget er EF-Traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, deltager Danmark i henhold til artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) ikke i vedtagelsen af forslaget.

Forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, og Danmark skal derfor, jf. Protokollen om Danmarks stilling, inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

Forslaget rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige, statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser. En tilslutning til forslaget på mellemstatsligt grundlag skønnes heller ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser af betydning. Danmark er positiv over for forslaget og vil tage en vedtagelse af forordningen til efterretning.

1. Baggrund

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

Rådet vedtog den 13. december 2004 forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (pasforordningen).

Danmark deltog i medfør af artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling ikke i vedtagelsen af pasforordningen, der således ikke umiddelbart var bindende for eller fandt anvendelse i Danmark (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender). Danmark har dog efterfølgende ved brev af 6. juni 2005 meddelt, at Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling har truffet afgørelse om at gennemføre pasforordningen i dansk ret.

Pasforordningen fastlægger standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, og indfører bl.a. en generel pligt til at lagre pasindehaverens fingeraftryk på en kontaktløs chip i passet. EU-landene skal påbegynde udstedelsen af pas med fingeraftryk senest den 28. juni 2009.

Kommissionen har som baggrund for forslaget til ændring af pasforordningen anført, at der har vist sig behov for visse undtagelser for pligten til optagelse af fingeraftryk. Dette gælder børn under seks år og personer, hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk. Det har således vist sig, at fingeraftryk fra børn under seks år ikke har en tilstrækkelig høj kvalitet til, at man kan foretage en såkaldt en-til-en-identitetskontrol, og at børns fingeraftryk undergår så store forandringer, at et lagret fingeraftryk kun vanskeligt vil kunne benyttes til kontrol i hele passets gyldighedsperiode. Det er Kommissionens opfattelse, at det er vigtigt at harmonisere undtagelserne fra pligten til at afgive fingeraftryk for at bibeholde fælles sikkerhedsstandarder.

På denne baggrund foreslår Kommissionen, at pasforordningen ændres, så der indføres harmoniserede undtagelser fra pligten til at afgive fingeraftryk, så børn under seks år og personer, hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk, fritages fra pligten.

Som en yderligere sikkerhedsforanstaltning og for at sikre børn ekstra beskyttelse foreslår Kommissionen endvidere indførelse af princippet om ”en person – et pas”. Dette princip, som også anbefales af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO), skal sikre, at passet og de biometriske oplysninger kun er knyttet til indehaveren af passet. Ved pas, der også omfatter indehaverens børn, men alene har noteret børnenes navne og ikke også indeholder fotografier, er det således kun forældrens – og ikke også børnenes – biometriske oplysninger, der lagres på chippen. Børnenes identitet kan derfor ikke kontrolleres på pålidelig vis, hvilket bl.a. kan lette børnehandel. Indførelsen af princippet om ”en person – et pas” imødegår dette.

Forslaget til ændring af pasforordningen forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 med henblik på politisk enighed og Rådets efterfølgende vedtagelse på et snarligt kommende rådsmøde.

2. Hjemmelsgrundlag

Kommissionens forslag er fremsat under henvisning til EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, hvorefter Rådet vedtager foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori der fastlægges standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved disse grænser. Forslaget behandles efter proceduren i traktatens artikel 251.

I medfør af artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit bindende for eller finder anvendelse i Danmark (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da forslaget er en retsakt, som sigter mod at udbygge Schengen-reglerne efter EF-traktatens afsnit IV, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre Rådets afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemslande.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at pasforordningen er vedtaget af Fællesskabet, der således også har kompetence til at foretage en harmonisering af undtagelserne fra kravet om afgivelse af fingeraftryk.

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

4. Indhold

Pasforordningen, der fastlægger standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, indebærer en generel pligt for pasansøgere til at afgive fingeraftryk, som skal lagres på en kontaktløs chip i passet.

Formålet med ændringsforslaget er dels at indføre undtagelser fra pligten til at afgive fingeraftryk, dels at indføre princippet om ”en person – et pas”, så enhver skal have sit eget pas.

Der lægges efter formandskabets seneste kompromisforslag op til at undtage børn under seks år og personer, for hvilke det *permanent* er fysisk umuligt at afgive fingeraftryk, fra pligten til at afgive fingeraftryk. Medlemsstaterne indrømmes dog mulighed for i national ret at bestemme, at også børn under seks år skal afgive fingeraftryk.

For så vidt angår personer, for hvilke det kun *midlertidigt* er fysisk umuligt at afgive fingeraftryk, lægger forslaget op til, at medlemsstaterne enten udsteder et pas uden fingeraftryk eller udsteder et midlertidigt pas på baggrund af nationale regler med en gyldighed på indtil 12 måneder.

Endelig indebærer forslaget indførelse af princippet om ”en person – et pas”, således at passet og de biometriske oplysninger kun er knyttet til indehaveren af passet. Der foreslås en overgangsperiode på tre år fra forslagets vedtagelse, så børn, der er optaget i forældres eller andre voksnes pas, først herefter skal have deres eget pas. Det er i den forbindelse ikke påkrævet, at også den voksne får et nyt pas.

5. Gældende dansk ret

Efter pasbekendtgørelsens¹ § 5, stk. 2, udfærdiges pas på pasblanketter, der er godkendt hertil af Rigspolitiet. Passet omfatter en persondataside og et kontaktløst elektronisk lagringsmedie, der indeholder personlige oplysninger om pasindehaveren.

Der optages ikke fingeraftryk i danske pas på nuværende tidspunkt, men i medfør af pasforordningens artikel 6, litra b, skal medlemsstaterne optage fingeraftryk i pas senest den 28. juni 2009.

Princippet om ”en person – et pas” er allerede gennemført i dansk ret, idet muligheden for at optage børn i forældres eller andre voksnes pas blev afskaffet den 1. oktober 2004 ved bekendtgørelse nr. 958 af 21. september 2004 om pas m.v., som nu er erstattet af bekendtgørelse nr. 1003 af 6. oktober 2006 (pasbekendtgørelsen). Børn under 15 år kan dog fortsat udrejse af landet og indrejse hertil uden at være i besiddelse af eget pas, hvis de inden den 1. oktober 2004 er optaget i en anden persons (typisk en forælders) pas og rejser sammen med denne person, jf. pasbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Da pas til personer over 18 år udstedes med en gyldighedstid på 10 år, jf. pasbekendtgørelsens § 26, stk. 1, vil der til og med år 2014 findes gyldige pas, hvori der er optaget børn.

¹ Bekendtgørelse nr. 1003 af 6. oktober 2006 om pas m.v.

6. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

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

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

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

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

Det skal dog bemærkes, at en tilslutning til forordningen vil betyde, at der skal foretages en ændring af pasbekendtgørelsens § 2, stk. 2, om børns mulighed for at rejse uden eget pas, hvis de inden den 1. oktober 2004 er optaget i f.eks. en forælders pas, jf. nærmere herom punkt 5 ovenfor. Dette skyldes, at forordningen indebærer, at enhver – også børn – senest tre år efter forordningens vedtagelse skal have deres eget pas, og at alle danske pas, hvori der er optaget børn, først vil være udløbet den 1. oktober 2014.

En eventuel tilslutning til forordningen på mellemstatsligt niveau skønnes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser af betydning.

7. Høring

Justitsministeriet har sendt forslaget til høring hos Rigspolitiet, der ikke har haft bemærkninger til forslaget.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget har været forelagt Europa-Parlamentet til udtalelse. Europa-Parlamentet er endnu ikke fremkommet med en udtalelse i sagen.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for forslaget til ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, og regeringen tager vedtagelsen af forslaget til efterretning.

Det bemærkes herved, at Danmark allerede med virkning fra den 1. oktober 2004 har indført princippet om ”en person – et pas”, jf. nærmere herom punkt 5 og 6 ovenfor.

Danmark deltager ikke i vedtagelsen af forslaget, jf. artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, og en vedtaget forordning vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Da forslaget til Rådets forordning imidlertid må anses for en udbygning af Schengen-reglerne, følger det af artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal afgøre, om forslaget skal gennemføres i dansk ret.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Ændringsforslaget til pasforordningen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.