

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan unionin jäsenvaltioille annettavasta valtuutuksesta ratifioida Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 185 (merenkulkijoiden henkilöllisyystodistukset)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella eduskunnalle lähetetään Euroopan yhteisöjen komission 30 päivänä heinäkuuta 2004 tekemä ehdotus Euroopan unionin neuvoston päätökseksi Euroopan unionin jäsenvaltioille annettavasta valtuutuksesta ratifioida Kan-

sainvälisen työjärjestön (ILO) merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskeva yleissopimus (muutettu), 2003 sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2004

Työministeri *Tarja Filatov*

Hallitussihteeri Liisa Saastamoinen

TYÖMINISTERIÖ

MUISTIO

24.9.2004

EU/2004/1367

**KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOILLE ANNETTAVASTA VALTUUTUKSESTA RATIFIOIDA KANSAINVÄLISEN TYÖJÄRJESTÖN (ILO) YLEISSOPIMUS NRO 185 (MERENKULKIJOIDEN HENKILÖLLISYYSTODISTUKSET)**

### 1 Johdanto

Komissio on laatinut ehdotuksen neuvoston päätökseksi (KOM(2004)530 lopullinen), jolla Euroopan unionin jäsenvaltiot valtuutetaan ratifioimaan ILO:n vuonna 2003 hyväksymä merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskeva yleissopimus nro 185. Kyseisellä yleissopimuksella uudistetaan vuodelta 1958 oleva merenkulkijain kansallisia henkilöllisyystodistuksia koskeva yleissopimus nro 108, joka ratifioitiin Suomessa vuonna 1970. Uuden yleissopimuksen tarkoituksena on merenkulun turvallisuuden parantaminen lisäämällä merenkulkijoiden henkilöllisyystodistusten luotettavuutta ja oikeaperäisyyttä sekä merenkulkijoiden maissakäyntioikeuden turvaaminen. Yleissopimuksen laatimisen taustalla olivat vuoden 2001 syyskuun 11 päivän terroriteot ja Kansainvälisen Merenkulkijärjestön (IMO) huoli merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksiin liittyvistä turvallisuusnäkökohdista. Asian kiireellisyyden vuoksi sitä käsiteltiin ainoastaan vuoden 2003 työkonferenssissa, jossa se myös hyväksyttiin.

Päätösehdotusta käsitellään neuvoston viisumityöryhmässä.

### 2 Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio on 30 päivänä heinäkuuta 2004 tehnyt ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa toimenpiteet, joiden avulla ne voivat jättää yleissopimusta koskevat ratifiointiasiakirjan-

sa samanaikaisesti ILO:n työtoimiston pääjohtajalle ennen 1 päivää joulukuuta 2005. Jäsenvaltioiden tulee ennen 1 päivää kesäkuuta 2005 neuvostossa informoida komissiota siitä, milloin ne arvioivat saavansa mainittujen toimenpiteiden edellyttämät parlamentaariset menettelynsä valmiiksi. Tämän perusteella tullaan määrittelemään ratifiointiasiakirjojen yhteinen jättöpäivä ja menettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

### 3 Yleissopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön

Uuden yleissopimuksen ratifioiminen Suomessa edellyttäisi lainsäädännöllisiä muutoksia ja muita käytännön toimenpiteitä. Suomessa merenkulkijan henkilöllisyystodistus on tosiasiallisesti matkustusasiakirja, jonka – kuten passin – antaa poliisi. ILO:n yleissopimus sen sijaan määrittelee asiakirjan puhtaasti merenkulkijastatusta osoittavaksi asiakirjaksi. Suomen lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä yleissopimuksen mukaisesta pelkästään merenkulkijastatusta osoittavasta asiakirjasta. Yleissopimuksen hyväksyminen edellyttäisi useita käytännön toimenpiteitä kuten asiakirjan myöntämismenettelyn suunnittelun ja järjestämisen, tietojärjestelmien rakentamisen, ohjeistuksen ja henkilöstön kouluttamisen, jotka vaatisivat ainakin 1–2 vuoden siirtymäajan.

Yleissopimukseen liittyy uutena piirteenä biometrinen tunniste, joka on asiakirjaan tallennettava kaksiulotteisen viivakoodin sisältämä haltijan sormenjälkitieto. Suomen ny-

kyiseen lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly määräyksiä biometristen tunnisteiden käytöstä. Tämän hetkisen tiedon mukaan ne tullaan ottamaan käyttöön aikaisintaan 1 päivänä toukokuuta 2005.

Parhaillaan vireillä olevan passilain (642/1986) uudistusehdotuksen mukaan passiin tulisi siru, joka sisältäisi passinhaltijan kuvan biometrisenä tunnisteena. Sormenjälkien tai muiden biometristen tunnisteiden liittämistä passiin tullaan tarkastelemaan uudestaan sen jälkeen, kun kansainvälinen tilanne niiden käytön osalta selvenee ja niihin liittyvä määrittelytyö edistyy. Toistaiseksi voidaan kuitenkin todeta, että yleissopimuksen määritelmät sekä tunnisteiden teknisen ratkaisun osalta poikkeavat Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) matkustusasiakirjoille valmisteilla olevista määräyksistä, jotka tarkoittavat kontaktitonta sirua ja kasvokuvaa yhteisenä biometrisenä tunnisteena.

Lisäksi on huomattava, ettei Suomen rajavartiolaitoksella ole suunnitelmia kaksikulotteisia viivakoodeja lukevien laitteiden hankkimisesta, koska tällaisen koodin käyttö matkustusasiakirjoissa on erittäin harvinaista. Täten myös kyseisten asiakirjojen mahdollinen tarkastaminen olisi epävarmaa.

Yleissopimus sisältää määräyksiä kansallisesta elektronisesta tietokannasta ja siihen sisältyvien tietojen luovuttamisesta. Se edellyttää myös, ettei tietoja saa luovuttaa, ellei voida varmistaa tietosuojaa ja yksityisyyden suojaa koskevien standardien noudattamista. Suomessa tietosuojan riittävä taso määritellään henkilötietodirektiivin 95/46/EY edellyttämällä tavalla henkilötietolaissa (523/1999). Henkilötietojen siirtäminen Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelle on mahdollista ainoastaan mainitun lain 5. luvussa säädetyillä edellytyksillä. Yleisenä edellytyksenä on, että vastaanottavassa maassa on riittävä tietosuojan taso, jota arvioitaessa huomioon otetaan tietojen luonne, suunnitellun käsittelyn tarkoitus ja kesto-aika ja lopullinen kohde, asianomaisessa maassa voimassaolevat yleiset ja alakohtaiset oikeus- ja käytännesäännöt ja noudatettavat turvatoimet. Ottaen huomioon ILO:n jäsenmaiden lukumäärän (177) on selvää, että tietosuojan riittävän tason määrittäminen voi

olla ongelmallista.

Yleissopimuksen hyväksymistä harkittaessa on otettava huomioon asiaan liittyvät kustannukset. Tässä vaiheessa investointien suuruutta on vaikea arvioida, koska yksistään sormenjäljen tallentaminen siruun ja siihen liittyvän tietojärjestelmän luominen tulee maksamaan 2–12 miljoonaa euroa tehdyistä ratkaisuista riippuen. Huomioon on otettava myös se, että vuosittain myönnettävien merimiespassien määrä liikkuu 100–500 välillä.

#### **4 Komission ehdotuksen oikeusperusta**

Osa ILO:n merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskevan yleissopimuksen määräyksistä koskee Euroopan yhteisön lainsäädännön kattamia kysymyksiä. Neuvoston asetuksessa N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksilla N:o 2414/2001 ja N:o 453/2003, on vahvistettu luettelo niistä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään sekä niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

Amsterdamin sopimuksella osaksi unionin säännöstöä siirrettyyn ja neuvoston päätöksellä 1999/435/99 määriteltyyn Schengenin säännöstöön kuuluvassa rajavalvonnan yhteisessä käsikirjassa (EYVL C 313, 16.12.2002 s. 97) määritellään edellytykset, joilla asiakirjain tarkoittamat merimiehet voivat oleksella maissa ja edellytykset, joilla merimiehet voivat saapua sopimusvaltion alueelle alukseen siirtymisen, kolmanteen valtioon suuntautuvan kauttakulun, kotiinpaluun tai hätä- tai pakkotilanteen niin edellyttäessä (II osan 6.5.2 ja 6.5.4 kohta).

Siltä osin kuin yleissopimuksen 6 artiklan 4–7 kohdan määräykset voivat vaikuttaa kyseisiin yhteisösääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa, sanotut määräykset kuuluvat EY-tuomioistuimen ns. ERTA-oikeuskäytännön mukaan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Vastaavasti yleissopimuksen 4 artikla kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan siltä osin, kuin sen määräykset voivat vaikuttaa henkilötietodirektiivin 96/46/EY säännöksiin henkilötietojen siirrosta kolmansiiin maihin

tai muuttaa viimeksi mainittujen säännösten soveltamisalaa.

ILO:n yleissopimusten sopimuspuolina voivat olla vain valtiot. Tästä johtuen Euroopan yhteisö ei voi tulla yleissopimuksen osapuoleksi. Kun osa yleissopimuksen määräyksistä kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, ei jäsenvaltioilla ole toimivaltaa ratifioida yleissopimusta kokonaisuudessaan omasta puolestaan, vaikka Ranska onkin sen jo hyväksynyt. Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltiot voivat EY-tuomioistuimen mukaan tehdä kansainvälisen sopimuksen toimimalla yhdessä ja käyttämällä yhteisön toimivaltaa yhteisön edun mukaisesti (lausunto 1/92). Kun komission ehdotuksessa neuvoston päätökseksi on asetettu tietty ajankohta, johon mennessä jäsenvaltioiden tulisi ratifioida yleissopimus, on valtuutus päätöksen vaikutus ulotettu koskemaan myös niitä yleissopimuksen määräyksiä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Oikeusperusteen osalta olisi myös selvitettävä, onko Euroopan yhteisön perustamissopimuksen – jäljempänä perustamissopimuksen – 62(2)(b)(i) artikla riittävä oikeusperusta ehdotuksen tarkoittamalle neuvoston päätökselle. Oikeusperustan valinnalla on vaikutusta paitsi ehdotuksen käsittelyssä noudatettavaan päätöksentekomenettelyyn myös siihen, missä laajuudessa yleissopimuksen kattamien kysymysten voidaan katsoa kuuluvan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Ensinnäkään ei ole selvää, voidaanko ehdotuksen tarkoittama neuvoston päätös asianmukaisesti perustaa edellä mainittuun perustamissopimuksen 62(2)(b)(i) artiklaan siltä osin kuin yleissopimuksessa on kysymys em. rajavalvonnan yhteisen käsikirjan säätötekstien kysymyksistä.

Komissio on 26 päivänä toukokuuta 2004 tehnyt ehdotuksen neuvoston asetukseksi henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstä (KOM(2004) 391 lopullinen) ja ehdottanut ko. asetuksen oikeusperustaksi perustamissopimuksen 62 artiklan 1 kohtaa ja 2 kohdan a) alakohtaa. Perustamissopimuksen 67 artik-

lan nojalla neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta. Tämän vuoksi olisikin aiheellista selvittää, tulisiko perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a) alakohtaan viitata myös yleissopimuksen ratifioimista koskevan neuvoston päätöksen oikeusperustana siltä osin kuin yleissopimuksessa on kysymys tällä hetkellä yhteisen käsikirjan kattamista kysymyksistä.

Niin ikään siltä osin kuin yleissopimuksen määräysten katsotaan vaikuttavan henkilötietodirektiivin 96/46/EY säännöksiin henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin tai muuttaa viimeksi mainittujen sääntöjen soveltamisalaa, tulisi päätöksen oikeusperustana käyttää myös henkilötietodirektiivin hyväksymisen yhteydessä käytettyä perustamissopimuksen 95 artiklaa.

## 5 Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää ILO:n merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskevaa yleissopimusta nro 185 instrumenttina, jonka avulla merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksien oikeaperäisyyttä voidaan merkittävästi parantaa ja samalla säilyttää heidän oikeutensa maissakäyntiin ja kauttakulkuun. Ottaen kuitenkin huomioon edellä 3 kohdassa selvitetty seikat, jotka tällä hetkellä estävät yleissopimuksen ratifioinnin Suomessa ja kohdan 4 selvityksen oikeusperustasta Suomi katsoo, ettei komission ehdotusta neuvoston päätökseksi tulisi nykyisessä velvoittavassa muodossaan hyväksyä. Mikäli komission ehdotus hyväksytään, se tulee hyväksyä muodossa, jossa jäsenvaltioille annetaan riittävästi aikaa tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin uudistuksiin. Suomi katsoo myös, että komission ehdotuksen suhdetta EU:n tietosuojadirektiiviin 95/46/EY tulisi edelleen selvittää. Lisäksi tulisi selvittää niitä kustannuksia, joita ehdotuksen hyväksyminen aiheuttaisi.

Komission ehdotus lähetetään englanninkielisenä versiona, koska sitä ei vielä ole käännetty. Suomen ja ruotsinkieliset käännökset tullaan toimittamaan eduskunnalle, sitten kun ne ovat valmistuneet.