

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 34/2004 vp

### Hallituksen esitys 91. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskevan yleissopimuksen (muutettu) 2003 johdosta

#### *Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen 91. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskevan yleissopimuksen (muutettu) 2003 johdosta (HE 196/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Liisa Saastamoinen, työministeriö
- oikeudellinen asiantuntija Veli-Pekka Rautava, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Joni Heliskoski, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Leena Piipponen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Ari Raatikainen, tietosuojavaltuutetun toimisto.

### HALLITUKSEN ESITYS

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleiskokous, kansainvälinen työkonferenssi hyväksyi vuonna 2003 merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskevan yleissopimuksen, jolla uudistetaan vuodelta 1958 oleva merenkulkijain kansallisia henkilöllisyystodistuksia koskeva yleissopimus nro 108. Uuden yleissopimuksen tarkoituksena on merenkulun turvallisuuden parantaminen lisäämällä merenkulkijoiden henkilöllisyystodistusten luotettavuutta ja oikeaperäisyyttä sekä heidän maissakäynti- ja kauttakulkuoikeutensa turvaaminen.

Uusi yleissopimus määrittelee merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksen itsenäiseksi me-

renkulkija-statusta osoittavaksi asiakirjaksi, joka — olematta passi — oikeuttaa haltijansa käymään maissa laivan ollessa satamassa. Mikäli kysymyksessä on valtion kautta tapahtuva kauttakulku (laivalle, laivalta tai muuten), vaaditaan lisäksi kansallinen passi. Henkilöllisyystodistukseen sisältyy uutena piirteenä biometrisen tunnisteen, joka muodostuu numeroina kaksiulotteiseen viivakoodiin tallennetusta sormenjäljestä. ILO:n 289. hallintoneuvoston (maaliskuu 2004) päätöksen mukaisesti kyseinen tunnisteen, ILO SID-0002, kehitetään yhteistyössä Kansainvälisen standardisoinnin keskusjärjes-

tön (ISO) ja Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) kanssa.

Yleissopimuksen artiklat koskevat sen soveltamisalan ohella henkilöllisyystodistusten myöntämistä, sisältöä ja muotoa, kansallista elektronista tietokantaa, myöntömenettelyn valvonnan kehittämistä, maissakäyntiä ja kauttakulkua, henkilöllisyystodistuksen hallussapitoa ja peruuttamista. Yleissopimusta täydentää kolme liitettä, jotka sisältävät yksityiskohtaisia määräyksiä henkilöllisyystodistuksen muodosta ja sisällöstä, kansallisesta elektronisesta tietokannasta sekä henkilöllisyystodistuksien myöntämismenettelyä koskevista vaatimuksista ja suosituksista.

Esityksessä ehdotetaan, ettei yleissopimusta tässä vaiheessa ratifioitaisi. Yleissopimus kuuluu osittain Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, minkä vuoksi sen ratifioiminen edellyttää yhteisön antamaa valtuutusta. Vaikka komissio onkin tehnyt esityksen neuvoston päätökseksi, jolla jäsenvaltiot valtuutetaan ratifioimaan yleissopimus, on päätöksen antamisajan kohta edelleen avoin.

Huomioon on lisäksi otettava se, että toisin kuin yleissopimuksessa Suomen voimassa olevassa passilaissa, samoin kuin sen vireillä olevassa uudistusehdotuksessa, merenkulkijan kansallinen henkilöllisyystodistus — merimiespassi — määritellään merimiestoimeen liittyvässä matkustamisessa käytetyksi matkustusasiakirjaksi, jonka antaa poliisi. Suomen lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly säännöksiä yleissopimuksen mukaisesta pelkästään merenkulkijastatusta osoittavasta asiakirjasta.

Lainsäädännöllisten muutosten ohella yleissopimuksen hyväksyminen edellyttäisi useita muita käytännön toimenpiteitä, kuten asiakirjan myöntämismenettelyn suunnittelun ja järjestämisen, tietojärjestelmien rakentamisen, ohjeituksen ja henkilöstön kouluttamisen, jotka vaativat ainakin 1—2 vuoden siirtymäajan. Tässä vaiheessa on myös vaikea arvioida hyväksymisen edellyttämien investointien suuruutta, koska yksinomaan sormenjäljen tallentaminen siruun ja siihen liittyvän tietojärjestelmän luominen tulee maksamaan 2—12 miljoonaa euroa tehdyistä ratkaisuksista riippuen.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Uuden merenkulkijoiden henkilöllisyystodistuksia koskevan yleissopimuksen tarkoituksena on merenkulun turvallisuuden parantaminen sekä merenkulkijoiden maissakäynti- ja kauttakulkuoikeuden turvaaminen. Taustalla ovat muun muassa syyskuun 11. päivän 2001 tapahtumat sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön huoli meriliikenteen turvallisuudesta. Hallintovaliokunta pitää yleissopimuksen tavoitteita erittäin tärkeinä ja kannatettavina.

Selvityksen mukaan yleissopimuksen ratifiointi on ongelmallista useista syistä, joita on käsitelty hallituksen esityksessä. Siltä osin kuin yleissopimuksen määräykset koskevat yhteisön toimivaltaan kuuluvia asioita, jäsenvaltiot tarvitsevat yhteisön valtuutuksen, jonka nojalla ne voivat yhteisön puolesta ratifioida kyseiset määräykset. Ehdotusta neuvoston päätökseksi val-

tuutuksen antamisesta koskee valtioneuvoston kirjelmä U 46/2004 vp, miltä osin valiokunta viittaa lausuntoonsa HaVL 35/2004 vp.

Yleissopimuksen mukainen merenkulkijan henkilöllisyystodistus on luonteeltaan merenkulkijan statusta osoittava asiakirja. Se poikkeaa passilain (642/1986) mukaisesta suomalaisesta merimiespassista, jota pidetään matkustusasiakirjana, vaikkakin merimiespassin haltijalla tulee olla matkustaessaan mukana myös passi tai muu matkustusasiakirja. Passiasetuksen (643/1986) mukaan suomalainen merimiespassi oikeuttaa poistumaan maasta. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, Suomessa voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä pelkästään merimiesstatuksen osoittavasta asiakirjasta.

Parhaillaan on vireillä passilain uudistus, jossa on lähdetty siitä, että merenkulkijan henkilöl-

lisyystodistus olisi matkustusasiakirja. Yleissopimuksen käsittelyn yhteydessä sisäasiainministeriö on asiantuntijakuulemisessa katsonut, että poliisi, joka myöntää matkustusasiakirjat Suomessa, ei yleissopimuksen mukaisen asiakirjan käyttötarkoituksen ja luonteen muuttumisen vuoksi enää ole tarkoituksenmukainen viranomaisena myöntämään kyseisiä henkilöllisyystodistuksia. Hallituksen esityksen mukaan passilain uudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle, kun EU:n kansalaisten passien turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista annettavan neuvoston asetuksen (jäljempänä passiasetus) sisältö lopullisesti varmistuu. Saadun tiedon mukaan passiasetuksesta on neuvostossa saavutettu poliittinen yhteisymmärrys. Tämänhetkisen tiedon mukaan Suomi ottaa biometrisen passin käyttöön aikaisintaan 1.5.2005.

Yleissopimuksen mukaiseen merenkulkijan henkilöllisyystodistukseen sisältyy uutena piirteenä biometrinen tunniste. Ratifioinnin suhteen hankaluuksia aiheuttaa se, että tunniste (kaksikulotteisen viivakoodin sisältämä sormenjälkitieto) poikkeaa tekniseltä toteutukseltaan kansainvälisen ilmailujärjestön standardeista, joiden mukaan biometriset tunnistetallennukset tallentaa siruun ja suositeltu tunniste on kasvokuva. Tunniste poikkeaa myös niistä biometrisistä tunnistuksista, joita suunnitellaan EU-kansalaisten passeihin. Passiasetuksen mukaan pakollisiksi biometrisiksi tunnistetuiksi tulisivat, tiettyjen soveltamisaikataulujen mukaisesti, kasvokuva ja sormenjäljet, jotka tallennettaisiin siruun. Suomi on ilmoittanut voivansa hyväksyä tämän ehdotuksen. Hallintovaliokunta on asetusluonnoksen käsittelyn yhteydessä lausunut, että biometristen tunnisteen liittämisen passiin, viisumeihin ja oleskelulupiin on perusteltua noudattaa yhdenmukaista lähestymistapaa. Viisumeihin ja oleskelulupiin on tarkoitus liittää kaksi pakollista biometristä tunnistetta, jotka ovat kasvokuva ja sormenjäljet. Passien osalta on valiokunnan käsityksen mukaan syytä menetellä samalla tavalla. Valiokunnan mielestä biometrisen tunnisteen ottaa myös EU-kansalaisen henkilökorttiin. (HaVL 13/2004 vp

— U 26/2004 vp) Saadun tiedon mukaan viisumien ja oleskelulupien tunnisteen teknisiä ratkaisuja koskevia keskusteluja vielä jatketaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yleissopimukseen sisältyvän merenkulkijan henkilöllisyystodistuksen osalta seurataan myös EU:ssa tapahtuvaa biometrian kehitystä. Lähestymistapojen on valiokunnan käsityksen mukaan perusteltua olla yhdenmukaisia. Tätä puoltavat muun ohella asiakirjojen tarkastamiseen sekä tietojen tarkistamiseen ja vertailuun liittyvät tekniset näkökohdat. Rinnakkaisten teknisten ratkaisujen rakentaminen aiheuttaisi myös huomattavia taloudellisia kustannuksia. Myös biometrisen tunnisteen sisältävän asiakirjan valmistus vaatii huomattavia rahallisia panostuksia.

Valiokunta tähdentää tietoturvan merkitystä biometristen tunnisteen käyttöönoton välttämättömänä edellytyksenä. Tekniset ratkaisut on voitava toteuttaa siten, että asiakirjassa olevat tiedot ovat suojattuja oikeudettomalta lukemiselta. Lisäksi asiakirjassa olevan teknisen osan ja lukijalaitteen välisen tietoliikenteen on oltava luotettava ja suojattu. Valiokunta korostaa myös sitä, että biometristen tunnisteen käyttöönottamiseen liittyvässä prosessissa on tarkkaan seurattava tietoturvan toteuttamiseen liittyviä teknisiä ratkaisuja.

Valiokunta toteaa, että laajojen, erilaisien biometrisiä tunnisteita sisältävien rekistereiden perustamisessa on tarkoin selvitettävä muun muassa yksityisyyden suojaan ja laajemminkin perusoikeuksiin liittyvät kysymykset. Arkaluonteisten tietojen, kuten muidenkin henkilötietojen, suojaan liittyvät kysymykset tulee ottaa asianmukaisesti huomioon. Yleissopimusta tulee tarkoin arvioida suhteessa asianomaiseen lainsäädäntöön, kuten muun muassa passilainsäädäntöön, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (761/2003), henkilötietolakiin (523/1999) sekä lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Selvityksen mukaan ongelmalliseksi voi osoittautua myös se, miten varmistetaan lainsäädännön edellyttämä riittävä tietosuojan taso erityisesti luovutettaessa merenkulkijan henkilöllisyystodistuk-

seen sisältyviä tietoja EU:n ja Euroopan talousalueen ulkopuolelle.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta yhtyy hallituksen esityksessä esitettyihin näkemyksiin, että yleissopimuksen ratifioiminen edellyttäisi sekä lainsäädännön muutoksia että useita käytännön toimenpiteitä, kuten esimerkiksi tietojärjestelmien rakentamista, ohjeistuksen laatimista ja henkilöstön kouluttamista. Toimenpiteiden voidaan arvioida vaativan ainakin 1—2 vuoden siirtymäajan. Ratifioimisen aiheuttamia kustannuksia on edellä esitettyihin näkökohtiin viitaten tässä vaiheessa vaikea arvioida. Kustannusvaikutuksia tuleekin vielä selvittää.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta esittää hallituksen esityksen mukaisesti, ettei eduskunta tässä vaiheessa hyväksyisi kyseessä olevaa kansainvälisen työjärjestön yleissopimusta.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
vpj. Veijo Puhjo /vas  
jäsen. Sirpa Asko-Seljavaara /kok  
Lasse Hautala /kesk  
Rakel Hiltunen /sd  
Esko Kurvinen /kok  
Kari Kärkkäinen /kd

Lauri Oinonen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Satu Taiveaho /sd  
Tapani Tölli /kesk  
Ahti Vielma /kok  
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.