

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2004 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi EU:n kansalaisten passien turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (passiasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 23 päivänä huhtikuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston asetukseksi EU:n kansalaisten passien turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (passiasetus) (U 26/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovalioikunnan on annettava asiasta lausuntonsa suu-
relle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Anne Aaltonen ja projektipäällikkö Tommi Rakshit, sisäasiainministeriö
- yksikön päällikkö Juhani Niemelä, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Hanna Partanen, Ulkomaalaisvirasto
- rikostarkastaja Kimmo Markkula, keskusrikospoliisi
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetus muodostaa ensimmäisen vaiheen prosessissa, jolla pyritään yhdenmukaistamaan EU-passin turvatekijät ja lisäämään siihen biometrisiä tunnisteita. Ehdotus perustuu turvatekijöihin, jotka neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden edustajat hyväksyivät lokakuussa 2000 antamassaan päätöslauselmassa passien ja muiden matkustusasiakirjojen turvaamista koskevista vähimmäisvaatimuksista. Vaatimuksia on uudistettu hieman viisumien ja oleskelulupien alalla tapahtuneen teknisen kehityksen myötä.

Näistä turvatekijöistä tulee nyt oikeudellisesti sitovia. Turvatekijöiden lisäksi asetuksessa määritetään käytettävät biometriset tunnistet. Asetuksessa ei käsitellä teknisiä yksityiskohtia.

Ehdotuksessa säädetään jäsenvaltioiden perusvelvoitteesta myöntää passit asetuksen liitteessä tarkoitettujen turvatekijöitä koskevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Passiin on sisällytettävä myös biometrinen tunniste, kasvo-
kuva, joka on tallennettava kapasiteetiltaan riittäväälle tallennusvälineelle.

Sopivien biometrinen tunnistaminen valinnassa on tukeuduttu Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO:n) työn tuloksiin. Myös ICAO on valinnut kasvokuvan ensisijaiseksi yhteentoimivaksi biometriseksi tunnistukseksi ja sormenjälki- ja/tai iiriskuvan valinnaiseksi biometriseksi tunnistukseksi.

Jäsenvaltiot voivat liittää passiin myös sormenjäljet yhteentoimivassa muodossa. Sormenjälkien tallennus joko tallennusvälineeseen ja/tai kansalliseen tietokantaan jätetään jäsenvaltioiden harkittavaksi. Jos jäsenvaltiot rekisteröivät sormenjäljet, ne olisi tallennettava yhteentoimivassa muodossa, mikä mahdollistaa niiden käytön jäsenvaltioiden kahdenvälisen sopimusten perusteella. Sormenjälkien käyttöä voitaisiin hallinnoida ottamalla käyttöön julkisen/yksityisen avaimen infrastruktuuri (Public/Private Key Infrastructure).

Tallennusväline voi olla joko kontaktiton siru tai jokin muu väline. Välineestä päättävät asiat ja vastaavan komitean tekniset asiantuntijat.

Jos passiin on tehtävä korjauksia tai poistoja, passin haltijalle on myönnettävä uusi passi turvallisuusyhteyksistä.

Asetusta sovellettaisiin tavallisiin passeihin, viranhoitoon liittyviin passeihin (esimerkiksi virkapasseihin ja diplomaattipasseihin), lyhytaikaisiin passeihin, jotka ovat voimassa vähintään kuusi kuukautta, passia vastaaviin asiakirjoihin, jotka annetaan matkustusasiakirjoiksi passikirjan muodossa, sekä matkustusasiakirjoihin, joita jäsenvaltiot myöntävät kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille.

Säädöksessä annetaan asetuksen toimeenpanovalta yhtenäisestä viisumin kaavasta annetun asetuksen (EY) N:o 1683/95 6 artiklalla perustetulle komitealle. Kyseinen komitea määrittää mahdolliset passin turvatekijöihin liittyvät tekniset ominaisuudet samoin kuin tekniset lisävaatimukset, jotka koskevat biometrinen tunnistamisen liittämistä passiin.

Passiin sisältyviä henkilötietoja käsiteltäessä sovelletaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annettua

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY (EYVL L 281, 23.11.1995). Henkilölle, jolle passi on myönnetty, olisi oikeus tarkistaa passiin sisältyvät henkilötiedot ja tarvittaessa pyytää tietojen korjaamista tai poistamista. Ehdotuksessa esitetään, että passiin ei saa tallentaa muita tietoja kuin ne, joista säädetään asetuksessa tai sen liitteessä tai jotka mainitaan asianomaisessa matkustusasiakirjassa.

Turvallisuutta lisääväksi pitkän aikavälin tavoitteeksi voitaisiin asettaa keskitetyn myönnettujen passien (ja mahdollisesti muiden matkustustarkoituksiin käytettävien asiakirjojen) eurooppalaisen rekisterin perustaminen. Rekisteriin tallennettaisiin vain sormenjäljet ja matkustusasiakirjan numero eikä muita henkilötietoja.

Ehdotuksessa säädetään, että jäsenvaltioiden tulisi soveltaa asetusta viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun 2 artiklassa mainitut passia koskevat lisämääräykset on annettu.

Asetusehdotuksen oikeusperustan osalta neuvoston oikeudellinen yksikkö toteaa asetusehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta muodostaa oikeudellisen perustan niille asetusehdotuksen säännöksille, jotka koskevat koneellisesti luettavien biometrinen tietojen ja muiden turvaominaisuuksien käyttöönottoa jäsenvaltioiden kansalaisilleen myöntämissä passeissa. Yhteisö ei kuitenkaan ole toimivaltainen asettamaan passien turvallisuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia, joilla ei ole välitöntä merkitystä rajavalvontaviranomaisten suorittamien passien aitoutta koskevien tarkastusten kannalta.

Valtioneuvoston kanta

Matkustusasiakirjojen turvatekijöiden edelleen kehittäminen ja biometrinen tunnistaminen lisääminen niihin tähtäävät osaltaan terrorismin ja laittoman maahantulon torjuntaan sekä matkustusturvallisuuden lisäämiseen, minkä vuoksi valtioneuvosto suhtautuu komission ehdotukseen myönteisesti. Passeihin sisällytettävien turvatekijöiden tarkoituksena on helpottaa ulkomailla suoritettavia tarkastuksia, koska toimival-

taiset viranomaiset pystyvät tuolloin helposti tarkastamaan tietyt kaikkien jäsenvaltioiden passeissa olevat turvatekijät ja joutuvat turvautumaan perusteellisempaan tarkasteluun vain epäilyttämissä tapauksissa.

Valtioneuvosto katsoo, että sormenjälkien tallentamisen tulisi toistaiseksi olla valinnainen jäsenvaltiolle. Sormenjälkien käyttöönottoon liittyvät erityiskysymykset tulisi selvittää vielä erikseen samoin kuin sormenjälkitietojen rekisteröintiin ja käyttöön liittyvät seikat. Jos sormenjäljet otetaan jäsenvaltiossa käyttöön biometrisenä tunnisteena, sormenjälkien rekisteröinnin tulisi tapahtua yhteentoimivassa muodossa niin, että kaikkien jäsenvaltioiden olisi mahdollista käyttää niitä.

Valtioneuvosto katsoo vielä, että asetuksella ei pitäisi sulkea pois tulevaisuudessa muiden biometrinen tunnisteen kuin kasvokuvan ja sormenjälkien käyttöä. Tällä hetkellä kuitenkin viisumien ja oleskelulupien osalta sormenjäljet ovat kasvokuvan lisäksi ainoat hyväksytyt biometriset tunnistet. Jäsenvaltiolla tulisi olla mahdollisuus käyttää kansallisesti myös muita biometrisiä tunnistet.

Henkilökortti on myös EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten matkustusasiakirja. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että myös henkilökortin osalta tulisi selvittää mahdollisuudet säätää sen turvatekijöistä ja ominaisuuksista yhdenmukaisesti ja oikeudellisesti sitovalla tavalla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asetusehdotuksessa säädetään jäsenvaltioiden perusvelvoitteeksi myöntää passit asetuksen liitteessä tarkoitettujen turvatekijöiden mukaisesti. Passiin on myös sisällytettävä biometrinen tunnistet.

Matkustusasiakirjalla kansalainen osoittaa henkilöllisyytensä ja asiakirjan perusteella arvioidaan muun muassa hänen oikeutensa saapua maahan. Matkustusasiakirjojen turvatekijöiden kehittäminen ja biometrinen tunnisteen lisääminen niihin tähtäävät osaltaan terrorismin ja laittoman maahantulon torjuntaan sekä matkustusturvallisuuden lisäämiseen. Passeihin sisällytettävien turvatekijöiden tarkoituksena on myös nopeuttaa ulkorajoilla suoritettavia rajatarkastuksia ja siten helpottaa liikkumista. Valiokunta pitää komission ehdotusta tärkeänä ja suhtautuu siihen myönteisesti.

Valiokunta toteaa, että biometrinen tunnisteen liittämisenä passeihin, viisumeihin ja oleskelulupiin on perusteltua noudattaa yhdenmukaista lähestymistapaa. Viisumeihin ja oleskelulupiin on tarkoitus liittää kaksi pakollista biometristä tunnistet, jotka ovat kasvokuva ja sormenjäljet. Passien osalta on valiokunnan käsityksen mukaan syytä menetellä samalla tavalla.

Kasvokuva on yhteentoimiva tunnistet, jota voidaan käyttää myös suhteessa kolmansien maihin, esimerkiksi Yhdysvaltoihin. Sormenjälki on sinänsä luotettavasti henkilön yksilöivä tunnistet, mutta kansainvälistä standardia sormenjälkien tallentamisesta ei saadun selvityksen mukaan vielä ole. Valiokunta katsoo, ettei tule sulkea pois myöskään muita kansallisia ratkaisuja, jotka mahdollistavat kolmannen biometrisen tunnisteen käyttöönoton. Tällainen voi olla lähinnä silmän iiriksen kuva, joka käytettävissä olevan tiedon perusteella on tunnisteena luotettava.

Passiin sisältyviä henkilötietoja käsiteltäessä sovelletaan henkilötietodirektiiviä, mikä merkitsee ainakin sitä, että henkilöllä, jolle passi on myönnetty, on oikeus tarkistaa passiin sisältyvät henkilötiedot ja tarvittaessa pyytää tietojen korjaamista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että samanaikaisesti biometrinen tunnisteen käyttöönoton yhteydessä tulee varmistaa yhtenäiset lainsäädännölliset takeet yksityisyyden suojan asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi syntyvien tiedostojen ja passissa olevasta teknisestä osasta saatavien tietojen käsittelyssä.

Valiokunta tähdentää tietoturvan merkitystä biometrinen tunnisteen käyttöönoton välttämiseksi.

mättömänä edellytyksenä. Tekniset ratkaisut on voitava toteuttaa siten, että passissa olevat tiedot ovat suojattuja oikeudettomalta lukemiselta. Lisäksi passissa olevan teknisen osan (sirun) ja lukijalaitteen välisen tietoliikenteen on oltava luotettava ja suojattu. Valiokunta korostaa myös sitä, että biometrinen tunnistaminen käyttöönottoon liittyvässä prosessissa on tarkkaan seurattava tietoturvan toteuttamiseen liittyviä teknisiä ratkaisuja.

Pitemmän aikavälin tavoitteena on myönnettujen passien keskitetyn eurooppalaisen rekisterin perustaminen. Rekisteriin talletettaisiin vain sormenjäljet ja matkustusasiakirjan numero, mutta ei muita henkilötietoja. Rekisterin käyttöönottoa voidaan pitää perusteltuna sekä sisäisen turvallisuuden että matkustusturvallisuuden näkökulmasta. Tällaisen rekisterin käyttötarkoitus on kuitenkin määriteltävä tarkkaan etukäteen ja samalla on huolehdittava asianmukaisesta tietosuojasta. Lisäksi valvontaa varten on tar-

peen asettaa erillinen ja riippumaton tietosuojaviranomaisista koottu valvontaelin.

Henkilökortti on myös EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten matkustusasiakirja, minkä vuoksi biometrinen tunnistus on asianmukaista ottaa myös kyseiseen asiakirjaan.

Säädösehdotuksen täsmällisiä taloudellisia vaikutuksia on valtioneuvoston kirjelmän mukaan vaikea arvioida, koska yksityiskohtaisia teknisiä vaatimuksia ei ole vielä tiedossa. Joka tapauksessa uudistus johtaa passin valmistuskustannusten nousuun. Ehdotus merkitsee lisäkustannuksia Suomessa ainakin poliisille, ulkoasiainhallinnolle, rajavartiolaitokselle ja Ulko-maalaisvirastolle.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Nils-Anders Granvik /r (osittain)
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /kesk
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Pertti Hemmilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.