

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2004 rd

Regeringens proposition med anledning av den konvention om identitetshandlingar för sjöpersonal (reviderad), 2003 som antagits vid den nittioförsta Internationella arbetskonferensen

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2004 en proposition med anledning av den konvention om identitetshandlingar för sjöpersonal (reviderad), 2003 som antagits vid den nittioförsta Internationella arbetskonferensen (RP 196/2004 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Liisa Saastamoinen, arbetsministeriet
- rättslig expert Veli-Pekka Rautava, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Joni Heliskoski, justitieministeriet
- överinspektör Leena Piipponen, inrikesministeriet
- överinspektör Ari Raatikainen, dataombudsmannens byrå.

PROPOSITIONEN

Internationella arbetsorganisationens (ILO) allmänna konferens, Internationella arbetskonferensen, antog 2003 en konvention om identitetshandlingar för sjöpersonal, genom vilken konvention nr 108 från 1958 angående nationella identitetshandlingar för sjömän revideras. Den nya konventionen syftar till att förbättra sjösäkerheten genom att bättre se till att sjöpersonalens identitetshandlingar är tillförlitliga och äkta samt att trygga sjöpersonalens rätt till ledighet i land och transit.

I den nya konventionen definieras identitetshandlingen för sjöpersonal som ett fristående dokument som anger sjömansstatus och som —

utan att vara ett pass — ger innehavaren rätt att gå i land medan fartyget ligger i hamn. Om det är fråga om transit som sker via en stat (till eller från fartyget eller i övrigt) krävs dessutom ett nationellt pass. Ett nytt inslag i identitetshandlingarna är det biometriska kännetecknet bestående av fingeravtryck lagrade som siffror i en tvådimensionell streckkod. I enlighet med ett beslut av ILO:s 289:e styrelse (mars 2004) ska detta kännetecken, ILO SID-0002, utvecklas i samarbete med Internationella standardiseringsorganisationen (ISO) och Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO).

Artiklarna i konventionen gäller, utöver dess tillämpningsområde, utfärdandet av identitetshandlingar, deras innehåll och format, en nationell elektronisk databas, kvalitetskontroll och utvärderingar för utfärdande, ledighet i land och transit samt innehav och tillbakadragande av identitetshandlingar. Konventionen kompletteras av tre bilagor med detaljerade bestämmelser om identitetshandlingarnas form och innehåll, den nationella elektroniska databasen samt krav och rekommenderade förfaringssätt och praxis beträffande utfärdandet av identitetshandlingar.

I propositionen föreslås att Finland ännu inte ska ratificera konventionen. Konventionen omfattas delvis av Europeiska gemenskapens exklusiva behörighet, och därför måste gemenskapen ge sitt bemyndigande för att konventionen ska kunna ratificeras. Även om kommissionen har lagt fram ett förslag till rådets beslut genom vilket medlemsstaterna bemyndigas att ratificera konventionen, är tidpunkten för när beslutet ska ges fortfarande öppen.

Dessutom måste man beakta att den nationella identitetshandlingen för sjöpersonal — sjö-

manspasset — i Finlands gällande passlag och i det förslag till revideringen av lagen som är under arbete, dock inte i konventionen, definieras som ett resedokument som används vid resor i anslutning till en sjömansbefattning och utfärdas av polisen. Lagstiftningen i Finland har inga bestämmelser om en handling som överensstämmer med konventionen och som enbart anger sjömansstatus.

Vid sidan av lagstiftningsändringar krävs flera andra praktiska åtgärder för att konventionen ska kunna godkännas, t.ex. förfarandet för utfärdande av handlingar ska planeras och organiseras, datasystem ska byggas upp, anvisningar ska utarbetas och de anställda ska utbildas. Dessa åtgärder kräver en övergångstid på minst 1—2 år. Dessutom är det i detta skede svårt att bedöma hur stora investeringar ett godkännande förutsätter, eftersom enbart lagringen av fingeravtryck på chips och uppbyggnaden av datasystem för detta kommer att kosta 2—12 miljoner euro beroende på vilka lösningar man väljer.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avsikten med den nya konventionen om identitetshandlingar för sjöpersonal är att förbättra sjösäkerheten och trygga sjöpersonalens rätt till ledighet i land och transit. I bakgrunden ligger bland annat händelserna den 11 september 2001 samt Internationella sjöfartsorganisationens oro över sjötrafikens säkerhet. Förvaltningsutskottet anser att konventionens mål är mycket viktiga och bör understödjas.

Enligt erhållen utredning är ratificeringen av konventionen problematisk på grund av många skäl som tagits upp i regeringens proposition. Till den del som konventionens bestämmelser gäller ärenden som ligger inom gemenskapens behörighet, behöver medlemsstaterna bemyndigande från gemenskapen. Med stöd av bemyndigandet kan de på gemenskapens vägnar ratificera bestämmelserna. Statsrådets skrivelse

U 46/2004 rd gäller förslaget till rådets beslut om ett bemyndigande för medlemsstaterna och till denna del hänvisar utskottet till sitt utlåtande FvUU 35/2004 rd.

Identitetshandlingen för sjöpersonal som avses i konventionen definieras som ett dokument som anger sjömansstatus. Det avviker från det finländska sjömanspasset som avses i passlagen (642/1986) och som räknas som ett resedokument, trots att innehavaren av sjömanspasset vid resor bör ha med sitt pass eller något annat resedokument. Enligt passförordningen (643/1986) berättigar det finländska sjömanspasset passinnehavaren att resa ut ur landet. Som det konstateras i propositionen, ingår i den gällande finländska lagstiftningen inga bestämmelser om ett dokument som endast anger sjömansstatus.

Passlagen revideras för närvarande. Utgångspunkten för revideringen har varit att identitets-

handlingen för sjöpersonal är ett resedokument. I samband med behandlingen av konventionen har inrikesministeriet vid utfrågningen av sakkunniga ansett att polisen, som beviljar resedokument i Finland, inte längre är behörig att bevilja dessa identitetshandlingar, eftersom användningen och karaktären av dokumentet har ändrats. Enligt regeringens proposition ska propositionen om en översyn av passlagen lämnas till riksdagen efter att innehållet i rådets förordning (senare passförordning) om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i EU-medborgarnas pass slutligen har fastställts. Enligt vad utskottet erfarit har rådet uppnått en politisk överenskommelse om passförordningen. Färska uppgifter pekar på att Finland kommer att ta det biometriska passet i bruk tidigast 1.5.2005.

Ett nytt drag i identitetshandlingen för sjöpersonal som avses i konventionen är den biometriska identifieringen. Vad ratificeringen beträffar är det problematiskt att identifieringen (fingeravtryck som innehåller en tvådimensionell streckkod) tekniskt sett avviker från Internationella civila luftfartsorganisationens standarder. Enligt dem ska det biometriska kännetecknet lagras på chips och ett önskvärt kännetecken är en ansiktsbild. Kännetecknet avviker också från de biometriska kännetecknen som har planerats för EU-medborgarnas pass. Enligt passförordningen ska ansiktsbild och fingeravtryck bli obligatoriska biometriska kännetecken i enlighet med vissa tidtabeller för tillämpningen av direktivet. Avsikten är att dessa ska lagras på chips. Finland har meddelat att det kan godkänna förslaget. Förvaltningsutskottet har i samband med behandlingen av förordningsutkastet konstaterat att det är motiverat att följa en enhetlig strategi när pass, visum och uppehållstillstånd förses med ett biometriskt kännetecken. Meningen är att det i visum och uppehållstillstånd ska finnas två obligatoriska biometriska kännetecken — nämligen ansiktsbild och fingeravtryck. I fråga om pass bör samma förfarande tillämpas, anser utskottet. Utskottet anser att det biometriska kännetecknet ska införas även i identitetskortet för EU-medborgarna (FvUU

13/2004 rd — U 26/2004 rd). Enligt erhållen information fortsätter diskussionen kring tekniska lösningar för biometriska kännetecknen för visum och uppehållstillstånd.

Utskottet anser det viktigt att den utveckling som sker inom biometrin i EU följs upp i fråga om identitetshandlingar för sjöpersonal. Enligt utskottets uppfattning bör strategin helst vara enhetlig. Denna tanke stöds av de tekniska synpunkter som hänför sig till bl.a. granskning av dokument samt kontroll och jämförelse av uppgifter. Att bygga upp parallella tekniska lösningar skulle också innebära stora ekonomiska kostnader. Dessutom kräver tillverkningen av ett dokument som består av ett biometriskt kännetecken avsevärda finansiella satsningar.

Utskottet understryker att biometriska kännetecken inte kan införas om inte dataskyddet fungerar. De tekniska lösningarna bör vara sådana att uppgifterna i passet är skyddade mot obehörig läsning. Dessutom bör datakommunikationen mellan den tekniska delen (mikrochipset) och avläsaren vara tillförlitlig och skyddad. Utskottet understryker också att man i processen för införande av biometriska kännetecken nog bör ge akt på de tekniska lösningarna i anslutning till dataskyddet.

Utskottet konstaterar att när omfattande register med olika biometriska kännetecken byggs upp, bör frågor som hänför sig till bland annat integritetsskyddet och i mer vidsträckt bemärkelse till de grundläggande rättigheterna nog utredas. Känsliga uppgifter samt andra frågor som hör ihop med skyddet av personuppgifter måste beaktas på behörigt sätt. Dessutom bör konventionen bedömas utifrån gällande lagstiftning, såsom passlagstiftning, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003), personuppgiftslagen (523/1999), samt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Enligt utredningen kan det också vara problematiskt att säkerställa en tillräckligt hög nivå på dataskyddet när information om identitetshandlingen för sjöpersonal överlämnas till länder utanför EU/EES-området.

På basis av den information som lämnats till utskottet understöder utskottet de synpunkter

som framförs i regeringens proposition. Enligt dem förutsätter ratificeringen av konventionen vissa ändringar i lagstiftningen och många praktiska åtgärder, till exempel uppbyggnaden av informationssystem, utarbetandet av anvisningar och utbildning för personalen. Åtgärderna beräknas kräva en övergångstid på minst 1—2 år. Med hänsyn till de ovan nämnda synpunkterna är det ännu i detta skede svårt att bedöma hur stora kostnader ratificeringen kommer att föra med sig. Kostnadseffekterna bör utredas ytterligare.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning förslår förvaltningsutskottet att riksdagen inte i detta skede godkänner Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 26 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /kd

Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.