

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
kommissionens förslag till ett beslut av rådet om ett be-
myndigande för Europeiska unionens medlemsstater att
ratificera Internationella arbetsorganisationens (ILO)
konvention nr 185 (identitetshandlingar för sjöpersonal)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 30 juli
2004 till ett beslut av Europeiska unionens
råd om ett bemyndigande för Europeiska

unionens medlemsstater att ratificera Interna-
tionella arbetsorganisationens (ILO) konven-
tion om identitetshandlingar för sjöpersonal
(reviderad), 2003 samt en promemoria om
förslaget.

Helsingfors den 7 oktober 2004

Arbetsminister *Tarja Filatov*

Regeringssekreterare Liisa Saastamoinen

ARBETSMINISTERIET

PROMEMORIA

24.9.2004

EU/2004/1367

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL ETT BESLUT AV RÅDET OM ETT BEMYNDIGANDE FÖR EUROPEISKA UNIONENS MEDLEMSSTATER ATT RATIFICERA INTERNATIONELLA ARBETSORGANISATIONENS (ILO) KONVENTION NR 185 (IDENTITETSHANDLINGAR FÖR SJÖPERSONAL)

1 Inledning

Kommissionen har utarbetat ett förslag till ett beslut av rådet (KOM(2004) 530 slutlig) genom vilket Europeiska unionens medlemsstater bemyndigas att ratificera konvention nr 185 om identitetshandlingar för sjöpersonal, som ILO antog 2003. Genom denna konvention revideras konvention nr 108 angående nationella identitetshandlingar för sjömän, 1958, som ratificerades i Finland 1970. Den nya konventionen syftar till att förbättra säkerheten till sjöss genom att bättre se till att identitetshandlingarna för sjöpersonal är tillförlitliga och äkta samt till att trygga sjöpersonalens rätt till ledighet i land. Att konventionen utarbetades berodde på terrordåden den 11 september 2001 och på Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) oro över de säkerhetsaspekter som är förknippade med identitetshandlingarna för sjöpersonal. Eftersom frågan brådskar behandlades konventionen bara vid 2003 års arbetskonferens, där den också antogs.

Behandlingen av förslaget till beslut inleddes i rådets viseringsarbetsgrupp.

2 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag

Kommissionen lade den 30 juli 2004 fram ett förslag till ett beslut av rådet enligt vilket medlemsstaterna skall genomföra åtgärder för att före den 1 december 2005 samtidigt kunna deponera sina ratifikationsinstrument gällande konventionen hos generaldirektören för ILO:s arbetsbyrå. Medlemsstaterna skall

före den 1 juni 2005 i rådet informera kommissionen om när de beräknar att de blir klara med de parlamentariska förfaranden som de nämnda åtgärderna kräver. Utifrån detta kommer man att slå fast ett gemensamt datum för när ratifikationsinstrumenten skall deponeras samt detaljerade regler för förfarandet.

3 Konventionens förhållande till lagstiftningen i Finland

För att den nya konventionen skall kunna ratificeras i Finland måste lagstiftningen ändras och andra praktiska åtgärder vidtas. I Finland är identitetshandlingen för sjömän i själva verket ett resedokument som – precis som pass – utfärdas av polisen. I ILO-konventionen definieras denna handling däremot som en handling som helt enkelt anger sjömansstatus. Lagstiftningen i Finland har inga bestämmelser om en handling som överensstämmer med konventionen och som enbart anger sjömansstatus. För att konventionen skall kunna godkännas fordras flera praktiska åtgärder, t.ex. måste förfarandet för utfärdande av handlingar planeras och organiseras, datasystem byggas upp, anvisningar utarbetas och de anställda utbildas. För detta krävs en övergångstid på minst 1–2 år.

Ett nytt inslag i konventionen är de biometriskt uppgifterna som består av innehavarens fingeravtrycksuppgifter vilka lagras i dokumentet i form av en tvådimensionell streckkod. Finlands gällande lagstiftning har ändå inga bestämmelser om användning av biometri. Enligt de uppgifter som nu föreligger

kommer tekniken att tas i bruk tidigast den 1 maj 2005.

Enligt det förslag till revidering av passlagen (642/1986) som just nu är under arbete får passen ett chips med passinnehavarens bild som biometrisk information. Frågan om fingeravtryck eller andra biometriska uppgifter skall införas i passen kommer att behandlas på nytt senare när det internationella läget i fråga om användningen av dem klarnar och det anknytande definitionsarbetet framskrider. Tills vidare kan man likväl konstatera att definitionerna i konventionen både i fråga om biometrin och den tekniska lösningen avviker från de bestämmelser som Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) håller på att utarbeta för resedokument och som avser ett kontaktlöst chips och en ansiktsbild som en gemensam biometrisk uppgift.

Det skall dessutom observeras att gränsbevakningsväsendet i Finland inte har några planer på att skaffa apparatur som avläser tvådimensionella streckkoder, eftersom det är mycket sällsynt med sådana koder i resedokument. Härmed skulle också en eventuell kontroll av de aktuella handlingarna bli osäker.

Konventionen innehåller bestämmelser om en nationell elektronisk databas och utlämnade av uppgifter ur den. Den förutsätter också att inga uppgifter lämnas ut, om det inte kan säkerställas att normerna för datasäkerhet och integritetsskydd följs. I Finland definieras en tillräcklig dataskyddsnivå i personuppgiftslagen (523/1999), på det sätt personuppgiftsdirektivet 95/46/EG förutsätter. Personuppgifter kan översändas till länder utanför Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet bara under de förutsättningar som anges i 5 kap. i den nämnda lagen. En allmän förutsättning är att det mottagande landet har en tillräcklig dataskyddsnivå. När detta bedöms skall hänsyn tas till uppgifternas art, den planerade behandlingens ändamål och hur länge den skall pågå, det slutliga målet, de allmänna och branschspecifika rättsregler och uppförandekodexar som är gällande i landet i fråga samt de skyddsåtgärder som skall iakttas. Med tanke på antalet medlemsländer i ILO (177) är det uppenbart att det kan vara problema-

tiskt att bestämma om dataskyddsnivån är tillräcklig.

När man överväger om konventionen bör godkännas måste kostnaderna i anslutning till detta beaktas. Det är svårt att nu bedöma hur stora investeringar som krävs, 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. Det måste också beaktas att antalet sjömanspass som årligen utfärdas rör sig mellan 100 och 500.

4 Den rättsliga grunden för kommissionens förslag

En del av bestämmelserna i ILO-konventionen om identitetshandlingar för sjöpersonal gäller frågor som omfattas av Europeiska gemenskapens lagstiftning. I rådets förordning nr 539/2001, sådan den lyder ändrad genom rådets förordningar nr 2414/2001 och nr 453/2003, finns en fastställd förteckning över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visum när de passerar medlemsstaternas yttre gränser och över tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav.

I den gemensamma handbok om gränskontroll (EGT C 313, 16.12.2002, s.97) som hör till Schengenregelverket, som genom Amsterdamfördraget överförts till att utgöra en del av unionens regelverk och som fastställts genom rådets beslut 1999/435/99, anges under vilka förutsättningar de sjömän som handlingarna avser får gå i land samt under vilka förutsättningar de kan resa in på de avtalsslutande staternas territorium för att gå ombord på ett fartyg, vid transitering till ett tredjeland eller återresa till ursprungsstaten eller i nödsituationer eller vid tvingande behov (del II punkterna 6.5.2 och 6.5.4).

Till den del bestämmelserna i artikel 6.4–6.7 i konventionen kan påverka dessa gemenskapsbestämmelser eller ändra deras tillämpningsområde, omfattas de enligt EG-domstolens praxis i det s.k. AETR-målet av gemenskapens exklusiva behörighet.

På motsvarande sätt omfattas artikel 4 i konventionen av gemenskapens exklusiva behörighet till den del artikelns bestämmelser kan påverka de bestämmelser i personupp-

giftsdirektivet 96/46/EG som gäller överföring av personuppgifter till tredjeländer eller ändra tillämpningsområdet för dessa bestämmelser.

Bara stater kan vara parter i ILO-konventioner. Därför kan Europeiska gemenskapen inte bli part i konventionen. Eftersom en del av bestämmelserna i konventionen omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet, har medlemsstaterna inte behörighet att för egen del ratificera konventionen i dess helhet, även om Frankrike redan har godkänt den. I dylika fall kan medlemsstaterna enligt EG-domstolen ingå ett internationellt avtal genom att agera tillsammans och utöva gemenskapens behörighet i enlighet med gemenskapens intresse (yttrande 1/92). Då det i kommissionens förslag till beslut av rådet har satts ut en viss tid inom vilken medlemsstaterna bör ratificera konventionen, har verkningen av beslutet om bemyndigande utsträckt till att gälla också de bestämmelser i konventionen som omfattas av medlemsstaternas behörighet.

I fråga om den rättsliga grunden bör det också utredas om artikel 62.2 punkt b underpunkt i i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen – nedan EG-fördraget – utgör en tillräcklig rättslig grund för det beslut av rådet som avses i förslaget. Valet av rättslig grund påverkar inte bara beslutsförandet vid behandlingen av förslaget utan också den omfattning i vilken det kan anses att de frågor som konventionen täcker omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. För det första är det inte klart om det på ett riktigt sätt går att basera det beslut av rådet som avses i förslaget på ovan nämnda artikel 62.2 punkt b underpunkt i i EG-fördraget till den del konventionen gäller frågor som regleras i den ovan nämnda gemensamma handboken om gränskontroll.

Kommissionen har den 26 maj 2004 lagt fram ett förslag till rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (KOM(2004) 391 slutlig) och föreslagit artikel 62.1 och 62.2 punkt a i EG-fördraget som rättslig grund för förordning-

en. Med stöd av artikel 67 i EG-fördraget fattar rådet sitt beslut enhälligt på förslag av kommissionen. Därför vore det befogat att utreda om man också bör hänvisa till artikel 62.2 punkt a i EG-fördraget som rättslig grund för rådets beslut om ratificeringen av konventionen till de delar konventionen handlar om frågor som för närvarande omfattas av den gemensamma handboken.

Likaså bör artikel 95 i EG-fördraget, vilken användes när personuppgiftsdirektivet 96/46/EG antogs, också användas som rättslig grund för beslutet till de delar bestämmelserna i konventionen anses påverka de bestämmelser i personuppgiftsdirektivet som gäller överföring av personuppgifter till tredjeländer eller ändra tillämpningsområdet för dessa bestämmelser.

5 Statsrådets ståndpunkt

Finland ser ILO:s konvention nr 185 om identitetshandlingar för sjöpersonal som ett instrument för att avsevärt mycket bättre kunna se till att identitetshandlingarna för sjöpersonal är äkta och samtidigt bevara sjöpersonalens rätt till ledighet i land och transit. Med beaktande av de frågor som har utretts i avsnitt 3 och som för närvarande hindrar Finland från att ratificera konventionen samt utredningen i avsnitt 4 om den rättsliga grunden, anser Finland att kommissionens förslag till beslut av rådet inte bör godkännas i dess nuvarande förpliktande form. Godkänns kommissionens förslag måste det ske i en form som ger medlemsstaterna tillräckligt med tid för behövliga ändringar av lagstiftningen och för andra revideringar. Finland anser också att förhållandet mellan kommissionens förslag och EU:s datasekretessdirektiv 95/46/EG bör utredas ytterligare. Dessutom bör man utreda vilka kostnader som uppkommer om förslaget godkänns.

Kommissionens förslag sänds i en engelskspråkig version eftersom det ännu inte har blivit översatt. Översättningarna till finska och svenska sänds till riksdagen när de är klara.