

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 55/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 december 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 275/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

- enhetschef Päivi Blinnikka och lagstiftningssekreterare Veli-Pekka Rautava, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- juris licentiat Mikael Koillinen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor Mikael Hidén.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att visumbestämmelserna i utlänningslagen ändras att motsvara Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en viseringskodex. Som komplettering till förordningen införs bestämmelser om situationer där vissa biträdande uppgifter i anknytning till viseringsansökningarna i enlighet med förordningen delvis överläts åt honorärkonsuler eller externa tjänsteleverantörer. Dessutom föreslås ett omprövningsförfarande för de fall där visering avslås, upphävs eller återkallas.

Lagen avses träda i kraft den 5 april 2011.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen hur överklagandebestämmelserna förhåller sig till 21 § i grundlagen och bestämmelserna om överföring av uppgifter till 124 § i grundlagen. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det trots allt önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I den föreslagna 28 § finns en till EU:s viseringskodex refererande bestämmelse om utrikesministeriets befogenhet att överlåta vissa biträdande uppgifter i anknytning till viseringsansökningarna till externa tjänsteleverantörer. Som exempel på sådana uppgifter nämns i artikel 43.6 i viseringskodexen insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar och överföring av ansökan till konsulatet, uppbörd av viseringsavgiften och återlämnande av resehandlingarna och beslut om avslag till sökandena. Till uppgifterna kan också höras att ta upp biometriska kännetecken. Dessa i viseringskodexen uppräknade uppgifter sammantagna måste enligt utskottets mening — i motsats till vad som sägs i propositionsmotiven — betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift (jfr GrUB 8/2002 rd, s. 3). Bestämmelserna måste således bedömas mot 124 § i grundlagen. Enligt den paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

I de aktuella uppgifterna handlar det inte om betydande utövning av offentlig makt. I fråga om ändamålsenlighetskravet uppmärksammar utskottet artikel 40.3 i viseringskodexen, som det hänvisas till i den föreslagna 28 §. Enligt den får samarbete bedrivas med en extern tjänsteleverantör som en sista utväg under särskilda omständigheter eller av skäl som rör lokala förhållanden. Det här gäller t.ex. när ett stort antal sökande inte gör det möjligt att organisera mottagandet av ansökningar och insamlingen av uppgifter inom rimlig tid och under anständiga förhållanden. Enligt information till utskottet fattar t.ex. huvudkonsulatet i S:t Petersburg årligen

hundratusentals viseringsbeslut. Det kan vara mycket svårt för konsulatet att fullgöra sin uppgift inte minst då biometriska kännetecken ska tas upp i samband med viseringsansökningarna. I en sådan situation kan överföringen av uppgifter till en extern tjänsteleverantör som en sista utväg enligt viseringskodexen anses ändamålsenlig med hänsyn till 124 § i grundlagen, menar utskottet.

Externa tjänsteleverantörer är utomlands verksamma, i regel utländska företag som assisterar de finska konsulaten. I unionslagstiftningen finns ingående bestämmelser om vilka uppgifter som kan anförtros dem och hur de ska skötas. Utskottet anser att man i detta speciella sammanhang inte t.ex. kan kräva att de allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas på externa tjänsteleverantörer när de handhar offentliga förvaltningsuppgifter för att kravet på god förvaltning ska tillgodoses. Däremot måste man på annat sätt försäkra sig om att överföringen av uppgifter av denna karaktär inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. I uppgifterna kan eventuellt ingå att hantera med känsliga uppgifter jämförbara biometriska kännetecken, och därför är det särskilt viktigt med tanke på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och för personuppgifter att skydda sådana uppgifter mot obehörig användning (GrUU 27/2005 rd, s. 3, se även GrUU 14/2009 rd).

I bilaga X till viseringskodexen finns en förteckning över de minimikrav som ska ingå i avtalet med externa tjänsteleverantörer. Kraven på tjänsteleverantören är mycket stränga och detaljerade när det gäller skydd för personuppgifter, personalens utbildning och uppförande samt tillåtande av kontroll. I artikel 43 i viseringskodexen åter föreskrivs det om medlemsstaternas skyldigheter bl.a. i fråga om utbildning och övervakning. Med beaktande av uppgifternas art, är de sammantagna bestämmelserna och de avtal som ingås med stöd av dem förenliga med grundlagens 124 § i och med att de tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och

en god förvaltning. Det är ytterst viktigt att de finska myndigheterna faktiskt ger noga akt på att avtalsvillkoren följs och att tjänsteleverantörerna fullgör sina åtaganden i enlighet med artikel 43.11 i viseringskodexen. I övervakningen och kontrollerna måste särskild fokus sättas på att tjänsteleverantörerna i hanteringen av biometrisk kännetecken följer kraven i viseringskodexen och i de anknytande avtalen.

Utrikesministeriet kan enligt den föreslagna 27 § även överlåta åt honorärkonsuler vissa biträdande uppgifter i anknytning till viseringsansökningar. Också för de uppgifterna gäller kraven i bilaga X till viseringskodexen. Bestämmelserna är inget problem med avseende på 124 § i grundlagen.

Besvärsförbud och omprövningsförfarande

I 191 § 1 punkten föreslås det att vissa personer inte ska få överklaga bl.a. beslut om utfärdande av, avslag på och förlängning av visering. Grundlagsutskottet har ansett det vara godtagbart med hänsyn till grundlagens 21 § 2 mom. att viseringsärenden av detta slag utesluts från överklaganderätten (GrUU 4/2004 rd, s. 9 och GrUU 23/1998 rd, s. 5). Bestämmelsen utgör inte heller något problem med avseende på artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (se t.ex. domen i målet Mamatkoulov och Askarov mot Turkiet, 4.2.2005, punkt

82, och domen i målet Maaouia mot Frankrike, 5.10.2000, punkt 34—38).

Men en viseringssökande eller viseringsinnehavare som omfattas om överklagandeförbudet kan med stöd av den föreslagna 191 a § begära omprövning enligt 7 a kap. i förvaltningslagen i beslut om avslag på, upphävande av eller återkallande av visering hos den myndighet som fattat beslutet. Särskilt med tanke på rättssäkerhetskraven i grundlagens 21 § och 9 § 4 mom. är de nya bestämmelserna om omprövningsförfarande välkomna (se GrUU 16/2010 rd, s. 2).

Bestämmelserna bygger på EU:s viseringskodex. Där föreskriver artikel 32.3 att sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att överklaga. Samma rätt ger artikel 34.7 en viseringsinnehavare vars visering har upphävts eller återkallats. Grundlagsutskottet uppmanar förvaltningsutskottet att undersöka om det föreslagna omprövningsförfarande där det enligt 191 § 6 punkten i förslaget inte är tillåtet att överklaga ett beslut genom besvär även uppfyller unionsbestämmelsens krav på rätt att söka ändring.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 55/2010 rd — RP 275/2010 rd

Helsingfors den 8 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
ers. Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd
Seppo Särkiniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.