

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 36/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 55/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chef för pass- och visumenheten Päivi Blinnikka och lagstiftningssekreterare Veli-Pekka Rautava, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen och lagstiftningssekreterare Virpi Ikkela, justitieministeriet
- överinspektör Martti Ant-Wuorinen och lagstiftningsråd Jutta Gras, inrikesministeriet
- förvaltningsrättsdomare Juha Rautiainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överinspektör Pekka Martin, Migrationsverket
- polisinspektör Mia Poutanen, Polisstyrelsen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— inrikesministeriet, polisavdelningen
— Helsingfors polisinrättning.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att visumbestämmelserna i utlänningslagen ändras för att motsvara Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en viseringskodex. I förordningen beskrivs om förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar samt om upphävande och återkallande av viseringar. De bestämmelser i utlänningslagen som blev obehövliga i och med att förordningen började tillämpas ska upphävas. Samtidigt ska bestämmelserna om behörighet i visumärenden harmoniseras med förordningen. Som komplettering till förordningen föreslås också situationer där vissa biträdande uppgifter i

anknytning till viseringsansökningarna i enlighet med förordningen delvis överläts åt honorärkonsuler eller externa tjänsteleverantörer bli reglerade.

Ett omprövningsförfarande ska införas också i de fall där visering avslås, upphävs eller återkallas.

Bestämmelser föreslås också om delgivning av beslut i vissa fall och om handläggningen av viseringsansökningar av familjemedlemmar som hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen.

Lagen avses träda i kraft den 5 april 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmän motivering**Allmänt*

Syftet med propositionen är att ändra bestämmelserna om visum i utlänningslagen för att de ska motsvara Europaparlamentets och rådets förordning (2009/810/EG) om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen). Förordningen ska tillämpas i stället för förvaltningslagen på inlämnande av ansökan om visering, kontroll av en beskicksnings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, handläggning av ansökan, avbrytande av handläggningen av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, utfärdande av visering, avslag på ansökan om visering, förlängning av visering, upphävande av visering, återkallande av visering, beslutsförfarandet, motiveringarna till beslut, beslutets innehåll och meddelande om beslut.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

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 höra att ta upp biometriska kännetecken.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 55/2010 rd) att uppgifterna sammantagna måste betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift och att de således måste bedömas mot 124 § i grundlagen. Så vitt utskottet kan se

handlar det i de aktuella uppgifterna inte om betydande utövning av offentlig makt. I detta speciella lagstiftningssammanhang kan det t.ex. inte krävas att allmänna förvaltningslagar ska tillämpas på externa tjänsteleverantörer när de handhar offentliga förvaltningsuppgifter för att kravet på god förvaltning ska tillgodoses.

I uppgifterna kan det eventuellt ingå att hantera med känsliga uppgifter jämförbara biometriska kännetecken och därför är det enligt grundlagsutskottet särskilt viktigt med tanke på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter att skydda sådana uppgifter mot obehörig användning.

Förvaltningsutskottet ser det som ytterst viktigt mot de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och garantierna för en god förvaltning 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 det särskilt ses till att tjänsteleverantörerna i hanteringen av biometriska kännetecken följer kraven i viseringskodexen och i de anknyttande avtalen.

Omprövningsförfarandet

I utlänningslagen föreslås en ny 191 a §, där det i 1 mom. föreskrivs om ett omprövningsförfarande enligt 7 a kap. i förvaltningslagen vid sådana beslut om avslag, upphävande eller sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren. Tidigare har det inte alls varit möjligt att söka ändring i sådana beslut.

Förvaltningsutskottet tillstyrker ett sådant omprövningsförfarande. Det förbättrar sökandens rättssäkerhet utan att ändå skapa ett alltför tungrovt förfarande för att överklaga ett beslut om avslag, upphävande och återkallande av visering.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det tidigare har ansetts det vara acceptabelt med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen att undanta viseringsfrågor från besvärshöjningen (GrUU

4/2004 rd och GrUU 23/1998 rd). I sitt utlåtande om den föreliggande propositionen uppmanar grundlagsutskottet förvaltningsutskottet att undersöka om det föreslagna omprövningsförfarande där det enligt 191 § 6 punkten inte är tillåtet att överklaga ett beslut genom besvär även uppfyller unionsbestämmelsens krav på rätt att söka ändring.

Förvaltningsutskottet konstaterar att den sökande enligt artikel 32.3 i viseringskodexen har rätt att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om visering i den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet. Vid överklagande går man till väga enligt den nationella lagstiftningen i medlemsstaten. Omprövningsförfarandet i de fall som avses i 191 a § 1 mom. i utlänningslagen är ett lämpligt rättsskyddsmedel. Utskottet uppmanar ändå utrikesministeriet att noga ge akt på om förfarandet fungerar i praktiken.

Delgivning av beslutet

I 204 a § i propositionen anges ett delgivningsförfarande som avviker från förvaltningslagen (434/2003). Enligt förslaget anses ett beslut delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen, om inte något annat visas. I motiven har det inte klart angetts varför delgivning ska avvika från förvaltningslagen.

Utskottet har fått information om att det avvikande delgivningsförfarandet anses nödvändigt med hänsyn till viseringsfrågornas speciella natur och det stora antalet viseringsansökningar per år.

I viseringskodexen föreskrivs det inte närmare om tidpunkten för delgivning. Om en Schengenstat har överlåtit en uppgift enligt artikel 43 till en extern tjänsteleverantör, kan den överlämna beslutet till sökanden eller dennes representant. Utifrån artikel 42 kan beslutet också överlämnas genom en honorärkonsul, om Schengenstaten har fattat beslut om ett sådant förfarande. I artikel 45 i viseringskodexen får representationerna samarbeta också med kommersiella organ, typ resebyråer, när det gäller att lämna in ansökningar.

Behandlingen av viseringsansökningar är en så pass speciell procedur att den sökande i många situationer inte personligen besöker representationen för att ta emot viseringsbeslutet och därför anser utskottet att ett förfarande för delgivning i viseringsfrågor som avviker från förvaltningslagen är acceptabelt.

Propositionens ekonomiska konsekvenser

Utrikesministeriet framställer i sitt ramförslag för 2012—2015 om ett undantag från produktivitetsprogrammet med 13 årsverken på grund av sina ökade inreseuppgifter. Enligt motiven föreslås det på detta stadium ändå inte något tillägg till utrikesrepresentationerna för mer resurser för utsänd personal.

Förvaltningsutskottet konstaterar att utrikesministeriets representationer enligt handlingsprogrammet mot illegal invandring som bygger på programmet för den interna säkerheten spelar en betydelsefull och allt större roll i att bekämpa den illegala invandringen. Det effektivaste och mest ekonomiska sättet att förebygga illegal invandring är att göra det redan vid representationerna.

Utskottet kräver att de personella resurser som behövs för att genomföra propositionen ställs fram.

Detaljmotivering

27 §. *Användning av honorärkonsuler.* Enligt formuleringen i paragrafen bemyndigas honorärkonsuler att utföra de uppgifter som avses i artikel 43 i kodexen för att säkerställa säkerhet och skydd för uppgifter. Förvaltningsutskottet anser emellertid att artikel 42 i förordningen också kan tolkas som att honorärkonsuler kan bemyndigas att utföra uppgifter som avses i artikel 43 förutsatt att säkerheten och skyddet för uppgifter är säkerställda. Paragrafen och innehållet i viseringsförordningen överensstämmer således inte nödvändigtvis med varandra. Följaktligen föreslås orden "för att säkerställa säkerhet och skydd för uppgifter" i 1 mom. stryks.

204 a §. *Delgivning i viseringsärenden.* Meningen är att 1 mom. ska tillämpas också när det handlar om en person som omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen. Utskottet föreslår att orden "som meddelats i enlighet med viseringskodexen" stryks, eftersom de inte är tillämpliga när det handlar om ett beslut om en person som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om fri rörlighet.

Lagstiftningsordning

Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med följande ändringar:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen (301/2004) 2026 och 32 § samt 191 § 2 mom., av dem 32 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 360/2007,
ändras den svenska språkdirakten i 3 § 4 punkten samt 17, 27—31 och 155 a § samt 191 § 1 mom. 1 punkten,
av dem 27 och 30 § sådana de lyder i lag 323/2009, 31 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 973/2007, (*utesl.*) samt 155 a § och 191 § 1 mom. 1 punkten sådana de lyder i lag 360/2007, samt
fogas till 18 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till 191 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 581/2005, 619/2006 och 360/2007, en ny 6 punkt i stället för den 6 punkt som upphävts genom lag 581/2005 och till lagen nya 191 a och 204 a § som följer:

17 och 18 §
(Som i RP)

28—31, 155 a, 191 och 191 a §
(Som i RP)

27 §

204 a §

Användning av honorärkonsuler

I artikel 42 i viseringskodexen avsett bemyndigande av honorärkonsuler att utföra någon eller några av de uppgifter som avses i artikel 43.6 i kodexen (*utesl.*) ges av utrikesministeriet, om det är nödvändigt för tjänsternas tillgänglighet eller verksamhetens effektivitet eller av någon annan motsvarande särskild orsak.

(2 mom. som i RP)

Delgivning i viseringsärenden

Ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering (*utesl.*) anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen, om inte något annat visas.

(2 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 24 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf

Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Unto Valpas /vänst
ers. Paula Sihto /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.