

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av passlagen och lag om upphävande av vissa bestämmelser i lagen om ändring av passlagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av passlagen och lag om upphävande av vissa bestämmelser i lagen om ändring av passlagen (RP 188/2012 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 6/2013 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Elina Setälä, inrikesministeriet
- utrikessekreterare Kim Kuivalainen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet

- kommunikationsråd Elina Normo, kommunikationsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- tillståndsförvaltningschef Anne Aaltonen, Polisstyrelsen
- kommissarie Anne Hiltunen, polisinrättningen i Helsingfors
- business manager Jan Karlsson, R-kioski Oy
- försäljningschef Jonas Stjernberg, Suomen Lähikauppa Oy
- jurist Päivi Rokkanen, representant för Itella Abp och Itella Posten Ab.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Migrationsverket
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Nimismiesyhdistys ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att passlagens bestämmelser om leverans av färdiga pass ska ändras. Passet ska i regel levereras direkt från passtillverkaren till sökanden som ett rekommenderat brev eller någon motsvarande försändelse som kan spåras. Sökanden ska avhämta passförsändelsen vid

den privata serviceproducentens verksamhetsställe.

Till följd av det ändrade leveransförfarandet behöver sökanden inte längre återlämna sitt tidigare giltiga pass till myndigheten, utan sökan-

den får tillsammans med det nya passet anvisningar om makulering av det tidigare passet.

En privat serviceproducent ska kunna ges myndighetsuppdraget att kontrollera passets kvalitet och innehåll samt att leverera passförsändelsen. Lagen föreslås innehålla bestämmelser om de krav som ställs på denna privata serviceproducent, om tillsyn över verksamheten och om serviceproducentens ansvar.

Vissa preciseringar och ändringar av teknisk natur ska också göras i passlagen. Dessutom fö-

reslås det att vissa av de uppgifter som passlagen innehåller bestämmelser om ska överföras från inrikesministeriet till Polisstyrelsen.

Av lagtekniska skäl upphävs vissa bestämmelser i den lag om ändring av passlagen som ska träda i kraft 2014, eftersom bestämmelser med motsvarande innehåll finns i den lag om ändring av passlagen som föreslås i denna proposition.

Lagarna avses träda i kraft den 29 april 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Passlagen (671/2006) föreslås bli ändrad så att det färdiga passet i regel levereras direkt från passstillverkaren till sökanden som ett rekommenderat brev eller någon motsvarande försändelse som kan spåras. Sökanden avhämtar passförsändelsen vid den privata serviceproducentens verksamhetsställe. Sökanden behöver inte längre returnera sitt tidigare giltiga pass till myndigheten, utan sökanden får tillsammans med det nya passet anvisningar om makulering av det tidigare passet. Passet ska fortsättningsvis beviljas av polisen.

Genom lagändringen görs polisens tillståndsförvaltning lättare och kundtjänsten bättre då medborgarna inte behöver besöka myndigheten för att hämta ett nytt pass, eller lämna en uttrycklig begäran om att passet ska skickas per post. Mängden pass och personkort som beviljas av polisen har ökat med över 40 procent sedan 2010. Också andra uppgifter och kundbesök på polisinskrivningarna har ökat i antal. Med hjälp av den föreslagna ändringen kan polisen tydligare än förr fokusera på sin kärnuppgift, vilket i fråga om passförfarandet innebär att bereda beslut, bevilja handlingar och identifiera passansökaren på ett tillförlitligt sätt.

Ur kundtjänstens synvinkel sett förbättrar ändringen betjäningen för dem som ansöker om pass då de inte längre är skyldiga att besöka po-

lisinskrivningen en andra gång för att hämta det färdiga passet. Passen överläts i fortsättningen på betydligt fler ställen och öppettiderna är friare. Kunderna slipper också köa för att få ut passet.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet att propositionen är behövlig och uppfyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Hur passet levereras

Enligt 19 § 1 mom. i lagförslag 1 ska passet levereras till sökanden som rekommenderat brev eller någon motsvarande försändelse som kan spåras. Syftet med att ta in bestämmelser om leveranssättet i lagen är att säkerställa att passförsändelsens olika skeden kan följas upp, att försändelsen kommer fram och att den överlämnas till rätt person. Enligt grundlagsutskottets utlåtande är det med hänsyn till passdokumentets natur och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna obetingat nödvändigt att säkerställa att dessa moment fungerar korrekt. Förvaltningsutskottet anser att den föreslagna lösningen är motiverad.

Förslagens syfte är att sättet att leverera passet inte ska begränsas enbart till postföretaget utan passen kan också levereras på andra sätt,

om tillförlitliga tjänster som kan följas upp finns att tillgå. Inom distributionsmarknaden finns också en stor mängd företag som erbjuder kurir-, paket- och andra distributionstjänster som postlagen inte tillämpas på. Om passen levereras av någon annan än postföretaget blir det särskilt viktigt att på ett behörigt sätt säkerställa att dokumentets säkerheten iakttas och att försändelsen följs upp och levereras till rätt mottagare. Förvaltningsutskottet anser att detta har beaktats i de föreslagna bestämmelserna.

Detsamma måste beaktas också vid beredningen av hur leveranssättet tas i bruk. Polisstyrelsen effektiviserar och preciserar det kvalitetsrelaterade avtalssamarbetet med passtillverkaren, enligt erhållen utredning. I beredningen av ibruktageandaget ingår också att utbilda serviceproducenterna i bl.a. identifiering och säkerhetsfrågor. Det är angeläget att Polisstyrelsen ser till att det satsas på utbildning och anvisningar samt säkerhetsarrangemang för både myndigheternas och den privata serviceproducentens del, anser utskottet.

Förvaltningsutskottet anser det inte ändamålsenligt att i lag föreskriva mer detaljerat än det föreslagna om leveransen av pass eller t.ex. om var försändelsen ska hämtas eftersom lagen ska ge möjligheter till så varierande leveranssätt som möjligt. Ett rekommenderat brev är ett etablerat och allmänt känt begrepp som inkluderar att försändelsen hämtas på något verksamhetsställe. Utskottet vill ge högsta prioritet åt frågan om att säkra en tillräcklig information, att Polisstyrelsen informerar om leveranssättet och att ansökarna underrättas också när de lämnar ansökan om pass. Dessutom meddelas det i den ankomstanmälan som skickas som textmeddelande eller per brev till sökanden hos vilken privat serviceproducent passet kan hämtas.

Lagen föreskriver inte om leveransadress, men enligt detaljmotiveringarna till 19 § levereras passet till serviceproducentens verksamhetsställe, vilket bestäms i enlighet med den adress som registrerats för sökanden i befolkningsdatasystemet. Det är enligt utredningen en utgångspunkt, men sökanden kan i sin ansökan också

ange en annan leveransadress. Också det bör sökanden få information om när ansökan görs.

Enligt 6 § 2 mom. i den gällande passlagen kan passet sändas till sökanden genom förmedling av ett honorärkonsulat. Nu föreslås det att skrivningen i lagen ska preciseras så, att leverans genom förmedling av ett honorärkonsulat kräver att utrikesministeriet har bemyndigat honorärkonsuln i fråga att överlämna pass. Det bör också säkerställas i sammanhanget att de skyldigheter som gäller informationssäkerheten iakttas.

Därför tillstyrker förvaltningsutskottet den föreslagna 19 § i enlighet med propositionen.

Krav som gäller informationssäkerhet

På grund av förfarandet vid leveransen av nya pass kompletteras passlagen med bestämmelser om kontroll av passets kvalitet och innehåll samt om leveransen av färdiga pass. Enligt 35 § i lagförslag 1 svarar Polisstyrelsen för att anordna verksamheten, men den kan upphandla tjänsterna hos en privat serviceproducent.

Enligt paragrafens 1 mom. ska Polisstyrelsen avtala med serviceproducenten om uppdragets innehåll, kraven på passets kvalitet, säkerhetsarrangemangen och andra omständigheter som är av betydelse för att uppdraget ska kunna skötas på behörigt sätt. Grundlagsutskottet menar att det i bestämmelsen bör nämnas att Polisstyrelsen då den ingår avtal måste beakta de bestämmelser om informationssäkerheten som tillämpas på myndigheter (inkl. statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen).

Enligt erhållen utredning ingår det i det gällande avtalet om produktionen och individualiseringen en bestämmelse enligt vilken parterna iakttar bestämmelser och anvisningar om informationssäkerhetsförpliktelser som gäller myndigheter, såsom statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (681/2010) och finansministeriets anvisningar om informationssäkerhet (VAHTI) och rekommendationer.

Förvaltningsutskottet finner det befogat att också i lagstiftningen säkerställa att de informa-

tionssäkerhetskrav som förpliktar myndigheten också uppfylls vid skötseln av uppgifter som överförs från myndigheten till en privat serviceproducent. Utskottet föreslår att 35 § 1 mom. kompletteras med en bestämmelse om detta.

Begränsning till Finland av individualiseringen samt kontrollen av passets kvalitet och innehåll

Den föreslagna lagstiftningen hindrar inte att de aktuella uppgifterna anförtros en utländsk serviceproducent. I propositionens motivering (s. 5) konstateras att passdokumenten för närvarande tillverkas i Holland. I samband med anbudsförfarandet förutsattes att individualiseringen av passet och dess chip, med andra ord införingen av personuppgifterna och de övriga uppgifterna, fotografiet och fingeravtrycken i passet, sker i Finland. Inga individualiseringsuppgifter får heller flyttas utanför Finlands gränser.

Grundlagsutskottet anser att kravet på att individualiseringen ska ske i Finland är motiverat dels med tanke på uppgifternas art, dels därför att det innebär att de skyldigheter som följer av de allmänna förvaltningslagarna och bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar blir tillämpliga på serviceproducenten när denne sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagsutskottet bör förvaltningsutskottet göra en noggrannare bedömning av om det i lagstiftningen och inom de gränser som Europeiska unionens lagstiftning tillåter vore önskvärt att säkerställa att individualiseringen av passet och dess chip samt kontrollen av passets kvalitet och innehåll endast får ske i Finland.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande bildar utfärdande av pass, kontroll av passets kvalitet och innehåll samt överlåtelse av passet en sådan uppgiftshelhet som kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter i enlighet med 124 § i grundlagen. Beslut om utfärdande av pass inbegriper helt klart betydande utövning av offentlig makt och kan således bara anförtros en myndighet. De uppgifter som ska anförtros en privat serviceproducent utgör däremot osjälvständiga moment och är inte förknippade med beslutsmakt eller prövningsrätt. Det handlar främst om uppgifter

av teknisk natur där serviceproducenten bistår myndigheterna.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat om förhållandet mellan offentliga förvaltningsuppgifter och upphandlingsförfarande att grundlagens 18 § om näringsfrihet inte får tolkas så att den kräver att offentliga förvaltningsuppdrag öppnas för fri konkurrens (GrUU 12/2010 rd).

Kontrollen av passets kvalitet och innehåll, som ska göras före passet levereras och som bör betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift, har en nära anknytning till individualiseringen av passet, som sker i slutfasen av tillverkningsförfarandet. Kravet på att individualiseringen och den sista kvalitetskontrollen fysiskt ska ske på finländsk mark förutsätter att producenten bosätter sig i Finland. Europeiska unionens domstol har ansett det som en begränsning av den fria rörligheten för tjänster, att man kräver att ett företag som verkar i en medlemsstat och vill erbjuda sina tjänster i en annan medlemsstat också ska placera sig i den andra medlemsstaten. Bestämmelser om rätten att erbjuda tjänster ingår i kapitel 3 i avdelning IV i tredje delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 62 i fördraget tillämpas bestämmelserna om placeringsrätt i artiklarna 51-54 på de sakområden som regleras i kapitel 3. Enligt artikel 52 i fördraget ska bestämmelserna i kapitel 2 och åtgärder som vidtagits med stöd av dessa inte hindra tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Medlemsstaterna får med andra ord begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när dessa kriterier är uppfyllda. Avvikelserna ska stämma överens med proportionalitetsprincipen, dvs. åtgärderna ska vara ägnade att garantera att målet nås och de får inte överskrida det som behövs för att nå målet.

Förvaltningsutskottet anser att förutsättningarna för att vädja till allmän ordning och säkerhet enligt EU-rätten blir uppfyllda. Passregistret, som förs med stöd av 29 § i passlagen, är en anmärkningsvärt omfattande databas som är betydelsefull med avseende på den inre säkerhe-

ten. Den innehåller information om de finländska medborgarnas identitet jämte foton och fingeravtryck, och den kan anses vara föremål för särskilt höga krav på informationssäkerhet. Uppgifternas natur är också i enskilda fall av stor betydelse och på så sätt i behov av särskilt skydd. Allt detta leder enligt utskottets åsikt till att säkerheten kräver tillförlitligare arrangemang än normalt. Därför anser utskottet att det inte enbart räcker med att t.ex. bedöma ett företags tillförlitlighet innan avtalet om tjänsteproduktion ingås eller att det finns en lagstadgad skyldighet att se till dokumentssäkerhet och informationsskydd på behörigt sätt. Det är också viktigt att individualiseringen av passet och chippet jämte kontroll av passets kvalitet och innehåll sker i Finland och att uppgifter om individualiseringen inte förs utanför Finlands gränser. Det är således på sin plats att saken säkerställs i lagstiftningen. Som det konstaterades ovan ingår en sådan avgränsning i avtalet med den nuvarande passtillverkaren. En utredning visar att t.ex. Sverige och Frankrike kräver att individualiseringen sker i hemlandet.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att en bestämmelse om att individualiseringen samt kontroll av passets kvalitet och innehåll ska skrivas in i 35 § 3 mom. i lagförslag 1.

Passleverans genom underleverantörer

Med stöd av 35 § 3 mom. i lagförslag 1 får en privat serviceproducent anordna leveransen av passet till sökanden genom förmedling av någon annan serviceproducent. Underleveransförfarandet kräver att Polisstyrelsen separat har godkänt också den andra serviceproducenten. På underleverantören ställs samma krav på kvalitet och andra egenskaper som på den primära serviceproducenten. Den tillsyn Polisstyrelsen utövar riktar sig likaså även till underleverantören. Enligt grundlagsutskottets utlåtande blir den föreslagna bestämmelsen om subdelegering inte problematisk med avseende på 124 § i grundlagen.

I motiveringarna till propositionen (s. 29) svarar passtillverkaren gentemot Polisstyrelsen för den eventuella underleverantörens arbete på samma sätt som för sitt eget arbete. Enligt erhål-

len utredning innehåller också det gällande avtalet med passtillverkaren en bestämmelse om huvudavtalspartnerns ansvar. Förvaltningsutskottet anser att det tydligt bör framgå av lagen vilket ansvar serviceproducenten har för pass som levereras av underleverantörer, och utskottet föreslår att saken nämns i 35 § 3 mom.

För att tydliggöra regleringen föreslår förvaltningsutskottet att villkoret i fråga om verksamhetsställen i 3 mom. flyttas till paragrafens 2 mom. som föreskriver om krav som gäller serviceproducenten. Samtidigt föreslås bestämmelsen bli omformulerad så att villkoret om tillräckligt många verksamhetsställen med tillräcklig geografisk täckning tillämpas också på en serviceproducent som avses i paragrafens 1 mom. om serviceproducenten själv tar hand om leveransen av passen, och inte enbart på en eventuell underleverantör. Förutsättningen gäller inte en underleverantör som befinner sig utomlands eftersom tjänsterna utomlands kan anordnas på flera olika sätt, vilket framgår av motiveringarna i propositionen (s. 26).

Ytterligare föreslår förvaltningsutskottet att regleringen förtydligas så att den serviceproducent som avses i momentet - i praktiken passtillverkaren - benämns serviceproducent och den serviceproducent som sköter leveransen av passen benämns underleverantör. I lagförslaget används inte begreppet underleverans, men utskottet anser att det är motiverat att använda det i de olika momenten i 35 § av tydlighetsskäl.

Tillsyn över serviceproducenten och underleverantören

Enligt 35 § 4 mom. i lagförslag 1 utövar Polisstyrelsen tillsyn över verksamheten hos de serviceproducenter som avses i denna paragraf. Grundlagsutskottet har noterat att bestämmelsen om att Polisstyrelsen utövar tillsyn är tämligen knapphändig med tanke på det känsliga sambandet med de grundläggande fri- och rättigheterna, och att bestämmelsen bör kompletteras till exempel med ett omnämnande av att Polisstyrelsen i det avtal som ingås med serviceproducenten ska säkerställa att tillsynsförfarandet och kontrollen av verksamheten är effektiv.

Enligt motiveringarna i propositionen (s. 26) kan tillsynen genomföras på flera olika sätt. I det nuvarande avtalet mellan Polisstyrelsen och den privata serviceproducent som tillverkar passen avtalas om tillsynsmetoder. De är bl.a. regelbunden rapportering, inspektionsbesök samt en kvalitetsgrupp som följer upp och övervakar servicens kvalitet samt påföljder vid eventuella dröjsmål eller fel. För att säkerställa att de grundläggande rättigheterna, rättssäkerheten och kraven på en god förvaltning blir tillgodosedda anser förvaltningsutskottet att paragrafens 4 mom. lämpligen bör kompletteras med det omnämnande som grundlagsutskottet föreslår.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 35 § med följande ändringar:

35 §

Kontroll av passets kvalitet och innehåll samt leverans av passet

Polisstyrelsen svarar för anordnandet av kontroll av passets kvalitet och av att passets innehåll är korrekt samt av passets leverans. Polisstyrelsen får ge en privat serviceproducent i uppdrag att kontrollera passets kvalitet och att passets innehåll är korrekt samt att leverera passet. Polisstyrelsen ska avtala med serviceproducenten om uppdragets innehåll, kraven på passets kvalitet, säkerhetsarrangemangen och andra omständigheter som är av betydelse för att uppdraget ska kunna skötas på behörigt sätt *med beaktande av de bestämmelser om informationssäkerhet som myndigheterna är skyldiga att iaktta.*

Serviceproducenten ska vara tillförlitlig och sakkunnig. Serviceproducenten ska ha sådana datakommunikationsförbindelser och sådan nivå på datasystemet samt sådan övrig teknisk, ekonomisk och operativ beredskap som krävs för att uppdraget ska kunna sköta på behörigt sätt. Serviceproducenten ska sörja för dokumentssäkerheten, lokalsäkerheten och dataskyddet. *Serviceproducenten ska för leveransen av pass i Finland, eller underleverantören i det fall att leveransen av pass anordnas som underleverans enligt 3 mom., ha tillräckligt många verksamhetsställen med tillräcklig geografisk täckning.*

Serviceproducenten ska i Finland utföra individualiseringen av passet samt kontrollen av passets kvalitet och av att passets innehåll är korrekt innan det levereras. Serviceproducenten får anordna leveransen av passet till sökanden på det sätt som avses i 19 § genom förmedling av någon underleverantör som godkänts av Polisstyrelsen. Underleverantören ska uppfylla de krav som anges i 2 mom. Serviceproducenten ansvarar för en service som den har låtit göra som underleverans.

Polisstyrelsen utövar tillsyn över verksamheten hos serviceproducenten och underleverantören. Serviceproducenten ska utan dröjsmål underrätta Polisstyrelsen om sådana förändringar i sin egen verksamhet eller i verksamheten hos underleverantören som i väsentligt avseende påverkar möjligheterna att sköta uppdraget på behörigt sätt. *Polisstyrelsen ska genom ett avtal med serviceproducenten säkerställa att tillsynsförfarandena och kontrollen av verksamheten sköts effektivt.*

På serviceproducentens och underleverantörens anställda i Finland tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i denna paragraf.

(6 mom. som i RP)

Helsingfors den 22 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /cent
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
ers. Ari Jalonen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.