

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 59/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 295/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 62/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jarmo Tiukkanen, inrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Karoliina Hyttinen, utrikesministeriet
- överinspektör Johanna Rätty, Migrationsverket.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- Befolkningsregistercentralen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras. Enligt propositionen kan vissa uppgifter som gäller uppehållstillståndsärenden utomlands överföras till en annan Schengenstats beskickning eller i sista hand till en extern tjänsteleverantör. För närvarande kan endast en finsk beskickning i utlandet ta emot en ansökan om uppehållstillstånd som görs utomlands och delge beslut om den.

Avsikten med propositionen är att skapa alternativ till det nuvarande arrangementet och i fråga om mottagande och delgivning av ansökningar om uppehållstillstånd möjliggöra likadana samarbetsmodeller som redan används för viseringsansökningar. Genom de föreslagna änd-

ringarna strävar man efter att trygga verksamhetsförutsättningarna för de finska beskickningarna i utlandet och upprätthålla tillgången och nivån på tjänsterna riktade till dem som ansöker om uppehållstillstånd.

Regeringen föreslår att utrikesministeriet får avtala om att assisterande och tekniska uppgifter som enligt utlänningslagen hör till en finsk beskickning ska överföras till en annan Schengenstats beskickning. Om detta inte är möjligt, kan utrikesministeriet ingå avtal med en extern tjänsteleverantör. Enligt förslaget ska det i lagen föreskrivas om villkoren för den verksamhet som ska läggas ut och om tillsynen över

verksamheten. Innan uppgifter överförs till någon annan ska inrikesministeriet höras.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Enligt den gällande utlänningslagen (301/2004) får endast Finlands beskickningar i utlandet ta emot ansökningar om uppehållstillstånd utomlands. Enligt den föreslagna 69 b § kan utrikesministeriet efter att ha hört inrikesministeriet avtala om att till en annan Schengenstats beskickning överföra uppgifter som gäller uppehållstillstånd och som hör till en finsk beskickning. Om det inte är möjligt att överföra uppgifterna till en sådan beskickning, kan utrikesministeriet efter att ha hört inrikesministeriet under särskilda omständigheter eller av orsaker som beror på lokala förhållanden besluta att överföra uppgifterna till en extern tjänsteleverantör. Det konstateras i propositionsmotiven att en extern tjänsteleverantör är det sista alternativet för utläggning och att detta är möjligt endast på sådana platser där viseringsverksamheten har lagts ut eller samtidigt läggs ut.

Syftet med utläggning är att förbättra kvaliteten på ansökningarna om uppehållstillstånd och snabba upp ansökningsprocessen, samtidigt som verksamhetsmöjligheterna för Finlands beskickningar tryggas. Det krävs inte några ändringar i fråga om beslut om uppehållstillstånd, utan det är också i fortsättningen Migrationsverket som fattar dem.

De uppgifter som kan läggas ut räknas upp i 69 c § 1 mom. i lagförslaget. Sådana uppgifter är bland andra att ge allmän information om ansökning om uppehållstillstånd, ta emot ansökningar och behandlingsavgifter, kontrollera sökandes identitet och ta och registrera biometriska kännetecken.

Det konstateras i propositionsmotiven att alla EU-medlemsstater i praktiken samarbetar med en extern tjänsteleverantör när det gäller mottagande av viseringsansökningar. Finland började i viss mån lägga ut viseringstjänster 2010. Medlemsstaterna samarbetar ofta med samma tjänste-

televerantör också när det gäller uppehållstillstånd.

Enligt inkommen utredning har erfarenheterna av att anlita en extern tjänsteleverantör vid mottagandet av viseringsansökningar varit mycket positiva. För dem som ansöker om visum har utläggningen inneburit bättre och snabbare hantering av viseringsärendena och köande är inte längre aktuellt. Den externa tjänsteleverantören har haft möjlighet att lägga mera tid och resurser på övervaka kvaliteten på ansökningarna, vilket i sin tur har underlättat beslutsfattandet för de finska myndigheterna när ansökningarna inte har krävt några kompletteringar.

Det framgår av propositionen att beskickningarnas roll i uppehållstillståndsförfarandet inte försvinner i och med utläggningen av uppgifter, vilket enligt utskottet är viktigt. Beskickningen är den ansvariga instans som kontrollerar att ansökningsprocessen är rätt genomförd och att uppehållstillstandsprocessen fortskrider på behörigt sätt. Utskottet framhåller att den externa tjänsteleverantören gör vad den finska myndigheten har bemyndigat den att göra och gett den anvisningar om, och inget annat. Den finska beskickningen ser också till att ansökningarna är kompletta när de går vidare till Migrationsverket.

Antalet beskickningar har minskats under de senaste åren. Det finns också ett tryck på att dra ner antalet ytterligare. Det minskade antalet beskickningar innebär också att servicenivån i fråga om uppehållstillståndsärendena försämras i takt med att servicepunkterna minskar. Utskottet anser det därför vara viktigt att den försämring i servicen som redan nu är verklighet på grund av beskickningsindragningarna kan motverkas, i första hand genom att alternativa arrangemang granskas enligt förslagen i propositionen. Det är väsentligt att i en omvärld med föränderliga villkor säkerställa att den beskick-

ning som övervakar en utomstående serviceleverantör har tillräcklig erfarenhet och kompetens i inresefrågor.

Med hänvisning till vad som konstaterats ovan anser utskottet att propositionen är behövlig och lämplig och tillstyrker den med de anmärkningar och ändringsförslag som framgår av betänkandet. I sitt utlåtande (GrUU 62/2014 rd) om propositionen anser grundlagsutskottet att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottets kommentarer om propositionen

Regeringens proposition har behandlats av grundlagsutskottet (GrUU 62/2014 rd). Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att uppgifterna sammantagna måste betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift. De föreslagna bestämmelserna måste därför bedömas mot 124 § i grundlagen. Enligt 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 bara anförtros myndigheter.

Enligt grundlagsutskottet innebär de uppgifter som ska läggas ut inte betydande utövning av offentlig makt. Det är fråga om mottagande av uppehållstillstånd och rutinartad hantering och förmedling av information, och uppgifterna omfattar inte prövnings- eller beslutanderätt. Med beaktande av uppgifternas art är den föreslagna regleringen 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 viktigt att finska myndigheter övervakar den verksamhet som omfattas av 69 f § i den föreslagna lagen. Vid tillsynen och kontrollerna bör man särskilt uppmärksamma att hanteringen av biometriska kännetecken följer kraven i kodex och avtal. Förvaltningsutskottet omfattar grundlagsutskottets ståndpunkt och framhåller

att de uppgifter som läggs ut måste övervakas på ett övergripande sätt och följas noggrant så att eventuella oegentligheter kan undvikas.

När det gäller en behörig övervakning hänvisar förvaltningsutskottet också till 69 c § 2 mom., där det föreslås att sökanden hänvisas till den finska beskickningen, om det finns misstankar om tillförlitligheten hos den handling som styrker sökandens identitet eller trovärdigheten hos någon annan uppvisad handling eller om beskickningen eller Migrationsverket anser att utredningen av ärendet kräver att sökanden personligen besöker beskickningen.

Grundlagsutskottet föreslår att det bör övervägas om bestämmelsen i 69 d § om att utrikesministeriet och den externa tjänsteleverantören ska avtala om serviceavgiften och dess belopp kräver en precisering. Förvaltningsutskottet konstaterar att grundlagsutskottets ståndpunkt i och för sig redan är beaktad i bestämmelsen. För tydlighets skull föreslår förvaltningsutskottet trots det att texten i bestämmelsen preciseras i detta avseende.

Detaljmotivering

69 d §. Serviceavgift. Det föreslås i bestämmelsen att externa tjänsteleverantörer ska ha rätt att ta ut serviceavgift av dem som ansöker om uppehållstillstånd. Utrikesministeriet och den externa tjänsteleverantören avtalar om saken. Serviceavgiften ska vara skälig och även stå i rätt proportion till den externa tjänsteleverantörens kostnader för skötseln av de uppgifter som lagts ut till den.

Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras på det sätt som grundlagsutskottet önskat som följer: "Utrikesministeriet och den externa tjänsteleverantören avtalar om serviceavgiften och dess belopp."

Ikraftträdandebestämmelsen. Det föreslås i ikraftträdandebestämmelsen att lagen ska träda i kraft den 1 april 2015. Utskottet föreslår emellertid att den exakta tidpunkten för ikraftträdandet ska lämnas öppen i enlighet med allmän praxis.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men 69 d § och ikraftträdandebestämmelsen med följande ändringar:

69 d §

Serviceavgift

Externa tjänsteleverantörer har rätt att ta ut serviceavgift av dem som ansöker om uppehålls-

tillstånd. Utrikesministeriet och den externa tjänsteleverantören avtalar om *serviceavgiften och dess belopp*. Serviceavgiften ska vara skälig och även stå i rätt proportion till den externa tjänsteleverantörens kostnader för skötseln av de uppgifter som lagts ut till den.

Denna lag träder i kraft *den 20* .

Helsingfors den 6 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Satu Haapanen /gröna
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Tapani Mäkinen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Ari Jalonen /saf
Mikael Palola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.