

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras.

Syftet med propositionen är att nationellt genomföra kommissionens genomförandebeslut om införande av ett digitalt sigill på enhetligt utformade viseringar.

Det föreslås att det till utlänningslagen fogas bestämmelser om befogenheter för utrikesministeriet och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i fråga om säkerhetsdetaljerna i de viseringar som utfärdas av Finland. Enligt förslaget ska utrikesministeriet svara för att de viseringar som utfärdas av Finland följer bestämmelserna om säkerhetsdetaljer i förordningen och i dess tillämpningsbestämmelser. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska ha befogenhet att skapa ett certifikat för viseringens digitala sigill och att producera en tjänst för underskrift. De föreslagna bestämmelserna är reglering som kompletterar förordningen och kommissionens genomförandebeslut, som utfärdats med stöd av förordningen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 30 april 2022, när kommissionens genomförandebeslut börjar tillämpas.

INNEHÅLL

| | |
|--|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| MOTIVERING | 3 |
| 1 Bakgrund och beredning..... | 3 |
| 1.1 Bakgrund..... | 3 |
| 1.2 Beredning..... | 3 |
| 2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll | 4 |
| 3 Nuläge och bedömning av nuläget..... | 5 |
| 4 Förslagen och deras konsekvenser..... | 6 |
| 4.1 De viktigaste förslagen..... | 6 |
| 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna | 6 |
| 5 Alternativa handlingsvägar | 10 |
| 5.4 Handlingsmodeller som planeras eller används i andra medlemsstater | 11 |
| 6 Remissvar | 11 |
| 7 Specialmotivering..... | 13 |
| 8 Ikraftträdande..... | 13 |
| 9 Verkställighet och uppföljning | 13 |
| 10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning | 14 |
| LAGFÖRSLAG | 15 |
| om ändring av utlänningslagen | 15 |

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Den nya bestämmelse som föreslås i utlänningslagen (301/2004) kompletterar rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final, som utfärdats med stöd av förordningen. Förordningen och kommissionens genomförandebeslut är direkt tillämplig lagstiftning.

Europeiska kommissionen har konstaterat att säkerheten hos viseringar utfärdade av EU:s medlemsstater äventyrats. I medlemsstaterna har det upptäckts många fall av förfälskade viseringar. Därför beredde Europeiska kommissionen kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final, som syftar till att förbättra viseringars tekniska säkerhetsdetaljer genom att ett digitalt sigill som säkerställer att de uppgifter som lagrats i viseringen är autentiska inkluderas i viseringen. Det digitala sigillet skyddas av en elektronisk underskrift. Avsikten är att genom ett certifikat som skapas av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och som används i samband med elektroniska underskrifter säkerställa integriteten hos de uppgifter som är lagrade i viseringen. I det digitala sigillet ska Data Matrix-streckkodssymbologi användas, det vill säga en tvådimensionell streckkod.

Enligt artikel 2 i kommissionens genomförandebeslut ska det digitala sigillet på viseringar tillämpas av medlemsstaterna senast två år efter delgivningen av genomförandebeslutet, det vill säga senast den 30 april 2022. Under en övergångsperiod på sex månader efter detta datum får medlemsstaterna dock utfärda viseringar både med och utan det digitala sigillet.

Med hänsyn till förutsättningen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen finns det behov av att till utlänningslagen foga materiella bestämmelser om uppgifterna vid de myndigheter som nationellt svarar för att viseringarna uppfyller kraven på säkerhetsdetaljer. För närvarande utfärdar Finland endast viseringar för kortare vistelse. Bestämmelser om villkoren för utfärdande av visering för kortare vistelse finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, sådan den lyder ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 (nedan *viseringskodexen*). Viseringskodexen är direkt tillämplig lagstiftning.

Den 8 december 2021 godkände riksdagen regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och 3 och 5 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (RP 122/2021 rd). I regeringspropositionen i fråga föreslås det bestämmelser om visering för längre vistelse, det vill säga en så kallad nationell visering. Lagen avses träda i kraft den 1 juni 2022.

Ett digitalt sigill i enlighet med kommissionens genomförandebeslut ska inkluderas i alla viseringar som utfärdas av Finland.

1.2 Beredning

Beredning av EU-rättsakten

Kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final om införande av ett digitalt sigill på enhetligt utformade viseringar grundar sig på rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig

RP 11/2022 rd

utformning av visumhandlingar, i vilken det föreskrivs om form, egenskaper och säkerhetsmoment hos viseringar utfärdade av medlemsstaterna.

Vid beredningen av genomförandebeslutet biträdde kommissionen av en kommitté i enlighet med artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar. I enlighet med artikel 2 bereder kommittén tillägg av element och säkerhetskrav för viseringar, däribland strängare normer för förhindrande av efterbildning och förfalskning samt normer och tekniska metoder för hur den enhetliga utformningen av viseringar ska fyllas i. Kommissionen antog genomförandebeslutet den 30 april 2020.

Beredning av regeringens proposition

Beredningen av denna regeringsproposition inleddes hösten 2021. Förslaget till proposition bereddes vid utrikesministeriet. På grund av propositionens brådskande natur har man i fråga om remisstiden varit tvungen att avvika från de sedvanliga anvisningarna om remiss och hörande i samband med lagberedning. Man blev tvungen att förkorta remisstiden till fyra veckor. Propositionen har beretts i samarbete med inrikesministeriet, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Polisstyrelsen och Gränsbevakningsväsendet.

Utlåtande om propositionen begärdes av följande instanser: inrikesministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, kommunikationsministeriet, utbildnings- och kulturministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, Dataombudsmannens byrå, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Transport- och kommunikationsverket (Traficom), Migrationsverket, Polisstyrelsen och den underlydande förvaltningen, skyddspolisen, diskrimineringsombudsmannen, Suomi-Seura ry, Utlandsfinländarparlamentet, Business Finland Oy, Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori), Electronic Frontier Finland – Effi ry, Tietoturva – Finnish Information Security Association ry, Cybersäkerhetscentret, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry och Resebranschens förbund i Finland rf.

Dessutom begärdes utlåtande om propositionen av alla finska beskickningar.

2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

Kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final har antagits med stöd av rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar. Syftet med förordningen är att säkerställa att de viseringar som utfärdas i EU:s medlemsstater är enhetliga när det gäller form, egenskaper och säkerhetsmoment. Förordningen har tillämpats från och med den 3 augusti 1995 och är direkt tillämplig lagstiftning. Enligt artikel 1 i förordningen ska de viseringar som beviljas av medlemsstaterna utformas enligt en modell och uppfylla säkerhetsdetaljerna enligt bilagan till förordningen. I artikel 2 i förordningen ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 2 i förordningen när det gäller säkerhetsdetaljer i viseringar och krav i syfte att förhindra efterbildning och förfalskning samt när det gäller normer och tekniska metoder för hur den enhetliga utformningen av viseringar ska fyllas i. Enligt artikel 3 i förordningen ska varje medlemsstat utse endast ett organ med ansvar för tryckningen av viseringar. Enligt artikel 4 i förordningen har utan att det påverkar tillämpningen av mer långtgående bestämmelser om skydd av uppgifter de personer som beviljats en visering rätt att kontrollera de personuppgifter som finns i viseringen och i förekommande fall att få dessa rättade eller borttagna.

RP 11/2022 rd

Den senaste ändringen av förordningen antogs den 4 juli 2017 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/1370 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar) och började tillämpas i medlemsstaterna från och med den 21 december 2019. Genom ändringen ersatte en ny bilaga bilagan till förordningen. I bilagan specificeras en ny utformning (ett märke) av viseringen och fastställs viseringens säkerhetsdetaljer. I den nya utformningen av viseringen reserverades ett fält för ett eventuellt gemensamt digitalt sigill.

Syftet med kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final, som utfärdats med stöd av förordningen, är att förbättra viseringens säkerhetsdetaljer genom att inkludera ett digitalt sigill i viseringen.

Ett certifikat för det digitala sigillet skyddar uppgifterna i viseringen så att de inte kan ändras och garanterar på så sätt uppgifternas autenticitet och integritet. Genom det digitala sigillet kan missbruk av viseringar förebyggas effektivare.

I kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final fastställs tekniska specifikationer för det digitala sigillet och de uppgifter som det digitala sigillet ska innehålla. Enligt genomförandebeslutet ska det digitala sigillet uppfylla specifikationerna i Internationella civila luftfartsorganisationens (Icao) rapport av den 1 juli 2018, ”ICAO Technical Report Visible Digital Seals for Non-Electronic Documents” <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/Documents/TR%20-%20Visible%20Digital%20Seals%20for%20Non-Electronic%20Documents%20V1.7.pdf>. Internationella civila luftfartsorganisationen lyder under Förenta nationerna.

Den 14 januari 2020 antog kommissionen genomförandebeslut C(2020) 34 final, i vars bilaga det finns anvisningar om ifyllande av viseringsmärket. Enligt bilagan ska en visering innehålla följande uppgifter: viseringsinnehavarens förnamn och efternamn, datum för utfärdandet av viseringen och viseringens giltighetstid, viseringens giltighetsområde, antalet inresor, som kan vara en enstaka inresa eller flera inresor, vistelsens längd, som anges i dagar, resehandlingens nummer samt utfärdande stat och myndighet. I kommissionens genomförandebeslut föreskrivs dessutom hur en ansiktsbild av viseringsinnehavaren påförs viseringen.

Vid fastställandet av innehållet i ett digitalt sigill ska sålunda beaktas kommissionens genomförandebeslut C(2020) 34 final av den 14 januari 2020. Som uppgifter i ett maskinläsbart fält lagras i sigillet viseringsinnehavarens förnamn och efternamn, datum för utfärdandet av viseringen och viseringens giltighetstid, viseringens giltighetsområde, vistelsens längd, som anges i dagar, resehandlingens nummer samt utfärdande stat och myndighet. Det digitala sigillet innehåller inga biometriska kännetecken. På viseringen finns inte heller en ansiktsbild som biometriskt kännetecken. I det digitala sigillet lagras ingen ansiktsbild.

Den Data Matrix-streckkodssymbologi som specificeras i ”ISO/IEC 16022: Information technology – Automatic identification and data capture techniques – Data Matrix bar code symbology specification” ska användas för det digitala sigillet. Denna streckkodssymbologi kallas också för tvådimensionell streckkod.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

Bestämmelser om tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav.

RP 11/2022 rd

Bestämmelser om viseringens säkerhetsdetaljer finns i rådets förordning om en enhetlig utformning av visumhandlingar (EG) nr 1683/95 och i kommissionens genomförandebeslut, som har utfärdats med stöd av förordningen. Förordningen och genomförandebesluten är direkt tillämplig lagstiftning.

Enligt kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final ska medlemsstaterna inkludera ett digitalt sigill i viseringen. EU-lagstiftningen förutsätter nationell reglering om den behöriga myndighet som svarar för skapandet av ett certifikat för viseringens digitala sigill och om vilken det inte finns tidigare nationell reglering. Att skapa certifikat är en lagstadgad uppgift, som det nu ska utfärdas bestämmelser om genom lag.

Utrikesministeriet har svarat för att de viseringar som utfärdas av Finland uppfyller kraven på viseringens säkerhetsdetaljer enligt EU-lagstiftningen och att de sätt på vilka viseringar skrivs ut är i enlighet med EU-lagstiftningen. I samband med det nationella genomförandet av kommissionens genomförandebeslut har det blivit aktuellt att föreskriva om utrikesministeriets uppgift, så att utrikesministeriet har behörighet att avtala med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata om den tjänst för underskrift som anknyter till certifikatet.

För närvarande finns det ingen gemensam separat avläsningsapplikation med vilken den tvådimensionella streckkoden i viseringen kan avläsas. Kommissionen har dock inlett ett projekt för att skapa en avläsningsapplikation för avläsning av den tvådimensionella streckkod som finns i det digitala sigillet. Även Finland har anmält intresse för applikationen. I detta skede är det dock ännu oklart när applikationen blir tillgänglig för medlemsstaterna.

År 2018 utfärdade Finland sammanlagt 768 978 viseringar för kortare vistelse, år 2019 sammanlagt 895 679 och år 2020 sammanlagt 152 543. Covid-19-pandemin har haft en betydande inverkan på det antal viseringar som utfärdades 2020. Den inverkan också på det antal viseringar som utfärdades 2021, eftersom det till och med den 3 december 2021 hade utfärdats 50 424 viseringar.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Denna proposition syftar i huvudsak till att i utlänningslagen införa de ändringar som det nationella uppfyllandet av kraven i kommissionens genomförandebeslut förutsätter.

Det föreslås att en ny paragraf med bestämmelser om de nationella befogenheterna i fråga om viseringens säkerhetsdetaljer fogas till utlänningslagen. I paragrafen hänvisas det till rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och föreskrivs det att utrikesministeriet ska svara för att de viseringar som utfärdas av Finland uppfyller bestämmelserna om viseringens säkerhetsdetaljer i förordningen och i dess tillämpningsbestämmelser. Dessutom föreslås det bestämmelser om den myndighet som ska skapa ett certifikat för ett digitalt sigill och producera den tjänst för underskrift som behövs vid användningen av certifikatet. Bestämmelserna om behöriga myndigheter är reglering som kompletterar förordningen och kommissionens genomförandebeslut.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Bakgrund

RP 11/2022 rd

Eu-lagstiftningen om viseringens säkerhetsdetaljer är direkt tillämplig lagstiftning, och därför behöver den nationella lagen inte ändras i någon större utsträckning. Till den nationella lagen ska dock fogas bestämmelser om befogenheterna, så att de förpliktelser att inkludera ett digitalt sigill i viseringen som följer av EU-lagstiftningen ska kunna fullgöras nationellt. I propositionen har man för tydlighetens skull också bedömt EU-lagstiftningens konsekvenser för jämlikheten, så att konsekvenserna av de ändringar som görs i den nationella lagen kan ses som en del av helheten.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna är en följd av dels skyldigheten enligt kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final att förse viseringar med ett digitalt sigill, dels de föreslagna nationella bestämmelserna om nya uppgifter för utrikesministeriet och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Enligt förslaget ska ett certifikat för det digitala sigillet skapas av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, och utrikesministeriet ska svara för att viseringen uppfyller de krav på säkerhetsdetaljer som anges i EU-lagstiftningen.

De ekonomiska konsekvenserna berör utrikesförvaltningen och inom finansministeriets förvaltningsområde Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. De ekonomiska konsekvenserna kommer i fortsättningen att beröra också Migrationsverket när det i enlighet med regeringens proposition RP 122/2021 rd utfärdar visering för längre vistelse. Konsekvenserna berör avgiftsbelagd verksamhet inom ovan nämnda förvaltningsområden.

Enligt Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är avsikten att de kostnader som arbetet med att utveckla ett certifikat för viseringens digitala sigill medför ska täckas genom inkomstfinansiering för certifikatet för det digitala sigillet. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har prissatt certifikatet för viseringens digitala sigill. Det föreslagna priset för 2022 är 2,60 euro per visering. Eftersom certifieringen tas i bruk i den 30 oktober 2022, har det beräknats att cirka 100 000 viseringar för kortare vistelse kommer att omfattas av certifieringen år 2022 och att kostnaden för dem blir 260 000 euro. Denna kostnad finansieras inom ramen för utrikesministeriets förvaltningsområde. Det beräknas att cirka 2 000 viseringar för längre vistelse kommer att omfattas av certifieringen år 2022. Beräkningen grundar sig på en bedömning i regeringens proposition RP 122/2021 rd, enligt vilken cirka 2 500 ansökningar om visering för längre vistelse kommer att lämnas in årligen. När det gäller visering för längre vistelse ska kostnaderna i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) täckas till sitt fulla belopp av de tillståndsavgifter som tas ut för prestationer. Enligt Migrationsverkets bedömning behöver priset på en visering för längre vistelse höjas med cirka 2–4 euro för att man ska kunna täcka de extra kostnader som de ovan beskrivna ändringarna medför. Kostnaden för certifikatet inkluderas i avgiften för prestationen. Bestämmelser om avgiften för visering för längre vistelse utfärdas genom inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgifter.

Bestämmelser om viseringsavgifter för visering för kortare vistelse finns i viseringskodexen och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar. Viseringsavgifterna för visering för kortare vistelse ändrades senast till följd av de ändringar i viseringskodexen som trädde i kraft den 20 juni 2019 och har tillämpats från och med den 2 februari 2020. Viseringskodexen är direkt tillämplig lagstiftning när det gäller viseringsavgifter för visering för kortare vistelse. I enlighet med artikel 16.9 i viseringskodexen ska kommissionen utvärdera behovet av att se över beloppet för de viseringsavgifter som fastställs vart tredje år med hänsyn till objektiva kriterier, såsom den allmänna inflationstakten i unionen enligt Eurostats uppgifter och den viktade genomsnittliga lönen för en statstjänsteman i medlemsstaterna. Utifrån dessa bedömningar antar kommissionen i enlighet med artikel 51 a i viseringskodexen vid behov delegerade akter

RP 11/2022 rd

om ändring av viseringskodexen när det gäller beloppet av viseringsavgifter. Eventuella framtida ändringar i avgifterna enligt viseringskodexen träder i kraft utan särskild nationell reglering.

År 2023 och därefter påverkas antalet viseringar för längre vistelse i hög grad av hur syftet med visering för längre vistelse och de persongrupper som omfattas av den viseringen eventuellt utvidgas i framtiden och även av hur covid-19-pandemin påverkar gränstrafiken. Därför är det svårt att i detta skede beräkna det framtida antal viseringar för längre vistelse som omfattas av certifieringen.

År 2023 och därefter påverkas antalet viseringar för kortare vistelse också av hur covid-19-pandemin påverkar gränstrafiken. En riktgivande uppskattning är dock att det i fortsättningen kommer att utfärdas cirka en miljon viseringar för kortare vistelse årligen. Uppskattningen grundar sig på statik över utfärdade viseringar 2018 och 2019. År 2018 utfärdade Finland sammanlagt 768 978 viseringar för kortare vistelse, år 2019 sammanlagt 895 679 och år 2020 sammanlagt 152 543. Covid-19-pandemin har haft en betydande inverkan på det antal viseringar som utfärdades 2020. Om det ovan uppskattade antalet viseringar för kortare vistelse visar sig vara korrekt, blir den årliga kostnaden för certifikat när det gäller visering för kortare vistelse cirka 1,2 miljoner euro enligt den prissättning som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreslår. Kostnaden hänförs till utrikesministeriet. Bedömningen är dock riktgivande och innehåller många osäkerhetsfaktorer, bland annat covid-19-pandemins inverkan på antalet viseringar som utfärdas. Om antalet viseringar minskar eller ökar i fortsättningen, förändras också kostnadsbeloppet i motsvarande grad. Kostnaderna ska i första hand täckas med utrikesministeriets omkostnadsanslag. Vid behov bedöms det om kostnaderna för certifikatet för det digitala sigillet kräver tilläggsfinansiering, och detta beaktas i beredningen av utrikesministeriets budgetförslag och ramförslag.

Dessutom uppstår det ekonomiska konsekvenser för Gränsbevakningsväsendet och polisen i det skede då den avläsningsapplikation som det digitala sigillet förutsätter tas i bruk. Enligt en bedömning av inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning medför ibruktagandet av den avläsningsapplikation som det nya digitala sigillet förutsätter årliga kostnader för utrustning och datakommunikation på cirka 30 000–50 000 euro för Gränsbevakningsväsendet. För polisen beräknas kostnaderna för utrustning och datakommunikation på motsvarande sätt uppgå till 30 000–50 000 euro per år.

Att viseringar förses med ett digitalt sigill leder inte direkt till en höjning av avgifterna för visering för kortare vistelse, utan kommissionen bedömer vart tredje år i enlighet med artikel 16 h i viseringskodexen behovet av att justera beloppet av de fastställda viseringsavgifterna. Ändringar i viseringsavgifterna enligt viseringskodexen träder i kraft utan särskild nationell reglering. Om kommissionen beslutar att höja avgifterna för visering för kortare vistelse, kommer det att få ekonomiska konsekvenser för den viseringssökande som individ. Införandet av ett digitalt sigill får också en ringa inverkan på att det totala priset på visering för längre vistelse höjs. Till denna del bedöms de individrelaterade konsekvenserna bli ringa.

Konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna regleringen utvidgar uppgifterna för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata på så sätt att myndigheten ska skapa ett certifikat för viseringens digitala sigill och producera den tjänst för underskrift som behövs för att använda certifikatet som en gränssnittstjänst. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska också svara för säker förvaring av nycklarna för certifikatet för sigillet. Produktionen av certifikatet för det digitala sigillet ökar

RP 11/2022 rd

i någon mån mängden expertarbete vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, eftersom det är fråga om en ny typ av certifikat och den tjänst för underskrift som erbjuds som gränssnittstjänst är en utvidgning av de nuvarande certifikattjänsterna.

De viseringar som utfärdas av utrikesförvaltningen skrivs ut vid finska beskickningar. I Finland skriver polisen ut de förlängningar av visering som den beviljat enligt utlänningslagen. Det digitala sigillet ingår automatiskt i viseringen när den skrivs ut. Tekniskt sett är utskrivandet i fortsättningen något långsammare tidsmässigt, men i övrigt inverkar inkluderandet av ett digitalt sigill inte på processen för utfärdande av visering. Till denna del medför ändringen inget extra arbete för de finska beskickningarna eller polisen.

Ändringen leder till att det blir möjligt att vid gränskontroll jämföra uppgifterna i viseringsinnehavarens visering med uppgifterna i det digitala sigillet. Detta får konsekvenser i synnerhet när viseringar kontrolleras av patruller utanför ett gränskontrollställe i samband med övervakning av utläningar och det inte finns sådana anordningar och system som används vid gränskontroll, exempelvis EU:s informationssystem för viseringar (VIS). Utöver för Gränsbevakningsväsendet får detta också konsekvenser för polisens och Tullens verksamhet när de utför gränsbevakningsuppgifter. Detta förutsätter dock att myndigheterna förfogar över en programvara som är avsedd för avläsning av den tvådimensionella streckkoden för det digitala sigillet och som kan tas i bruk i myndigheternas säkerhetsnät. För närvarande finns en sådan programvara ännu inte i bruk.

Kontrollen av en viserings digitala sigill motsvarar som teknisk åtgärd kontrollen av EU:s digitala covidintyg vid gränsen, varvid den tvådimensionella streckkoden i handlingen avläses och streckkodens innehåll jämförs med uppgifterna i resedokumentet och viseringsmärket. Sålunda medför införandet av ett digitalt sigill på viseringarna endast en ringa utbildning. Införandet av ett digitalt sigill förutsätter att kunderna informeras om saken. Utbildnings- och informationsuppgifterna ökar arbetsbördan för Gränsbevakningsväsendets, polisens och utrikesförvaltningens personal. Det extra arbete som uppstår bedöms dock vara ringa.

Utrikesministeriet har även hittills svarat för att de viseringar som utfärdas av Finland uppfyller säkerhetskraven enligt EU-lagstiftningen. Utrikesministeriet har också svarat för genomförandet av EU-lagstiftningen när det gäller visering. Den föreslagna regleringen får sålunda inte till denna del konsekvenser för utrikesministeriets uppgifter i viseringsärenden. Att förse viseringar med ett digitalt sigill har dock medfört lite beredningsarbete för utrikesministeriet.

Konsekvenser för jämlikheten av EU-lagstiftningen och de ändringar som föreslås i denna regeringsproposition

Bestämmelser om viseringsskyldighet finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806.

Bestämmelser om viseringars säkerhetsdetaljer finns i rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar. I kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final, som utfärdats med stöd av den förordningen, förpliktas medlemsstaterna att inkludera ett digitalt sigill i viseringen. Förordningen och kommissionens genomförandebeslut är direkt tillämplig lagstiftning. Bestämmelserna om viseringarnas säkerhetsdetaljer påverkar inte tredjelandsmedborgares viseringsskyldighet. EU-bestämmelserna om viseringars säkerhetsdetaljer påverkar sålunda inte jämlikheten mellan individer. De bestämmelser om nationella befogenheter som föreslås påverkar inte heller jämlikheten mellan individer.

Det är dock skäl att bedöma konsekvenserna för jämlikheten med utgångspunkt i att genom de föreslagna bestämmelserna förs viseringarnas säkerhetsdetaljer närmare samma nivå som redan länge har krävts i fråga om handlingar för unionsmedborgare, deras familjemedlemmar samt tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd. Till denna del förväntas propositionen främja jämlikheten.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Inledning

Rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och kommissionens genomförandebeslut, som utfärdats med stöd av förordningen, är direkt tillämplig EU-lagstiftning och ger inget nationellt handlingsutrymme vid tillämpningen av kriterierna för tekniska säkerhetsdetaljer i viseringar.

5.2 Myndighet som skapar certifikatet för säkerställande av autenticiteten och integriteten i handlingens uppgifter och för avläsning av uppgifterna

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är i Finland en behörig producent av certifikattjänster enligt lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009). Dessutom föreskrivs det att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata också ska skapa certifikat med stöd av passlagen (671/2006), lagen om identitetskort (663/2016) och utlänningslagen (301/2004). I Finland är Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata en sådan producent av certifikat (Finnish Country Signing Certificate Authority, (CSCA)) som Internationella civila luftfartsorganisationen avser. Varje medlemsstat kan ha endast en CSCA-hierarki, vilket leder till den logiska följden att den verifiering av viseringar som nu inleds blir en del av uppgifterna vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Därför bedöms inte i propositionen alternativa producenter av certifikattjänster. Däremot kan också någon annan myndighet än Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata skapa de elektroniska underskrifter som används i samband med certifikatet. Vid beredningen har det bedömts om utrikesministeriet kan skapa elektroniska underskrifter som anknyter till certifikatet. Detta skulle dock förutsätta att funktioner för undertecknande skapas i det nationella informationssystemet för viseringar antingen centraliserat eller decentraliserat vid de beskickningar där viseringar utfärdas. Att skapa en ny funktion skulle kräva datasystemändringar i det nationella informationssystemet för viseringar. Det bör också beaktas att utrikesministeriet inte har tidigare erfarenhet av att skapa underskrifter. Med beaktande av att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har sakkunskap, anordningar och erfarenhet av att skapa elektroniska underskrifter har det vid beredningen ansetts vara det mest ändamålsenliga och ekonomiska alternativet att både certifikatet och den elektroniska underskrift som används i samband med certifikatet skapas centraliserat vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

5.3 Myndighet som svarar för viseringars säkerhetsdetaljer

Utrikesministeriet har svarat för det nationella genomförandet av EU-lagstiftningen om viseringar och därmed i praktiken svarat för att de viseringar som beviljats av Finland uppfyller de krav för viseringarnas säkerhetsdetaljer som EU-lagstiftningen ställer.

Visering för kortare vistelse utfärdas i enlighet med viseringskodexen vid de finska beskickningarna. I Finland beviljar polisen under vissa förutsättningar förlängningar av visering till utlänningar som vistas i Finland. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar

om ändring av utlänningslagen och 3 och 5 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (RP 122/2021 rd) föreslås det att bestämmelser om visering för längre vistelse fogas till. Enligt regeringens proposition ska Migrationsverket i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA) utfärda visering för längre vistelse, som sedan skrivs ut vid en finsk beskickning (viseringsmärke). Följaktligen sker i praktiken också utskrivningen av visering för längre vistelse och införandet av viseringen i den sökandes resedokument vid de finska beskickningarna på samma sätt som i fråga om visering för kortare vistelse. Därför har det vid beredningen ansetts att det ändamålsenligaste alternativet är att utrikesministeriet fortsätter som den myndighet som svarar för viseringars säkerhetsdetaljer och att det för tydlighetens skull ska föreskrivas om det i detta sammanhang, eftersom frågan också är aktuell i utlänningslagens paragraf om viseringars säkerhetsdetaljer.

5.4 Handlingsmodeller som planeras eller används i andra medlemsstater

I samarbete och informationsutbyte med EU:s andra medlemsstaters myndigheter har det framkommit att i andra medlemsstater kräver ett nationellt genomförande av kommissionens genomförandebeslut ingen lagändring. Kommissionens genomförandebeslut kan verkställas direkt och det föreskrivs inte på nationell nivå om den myndighet som skapar ett certifikat för ett digitalt sigill, utan man kan komma överens om det till exempel genom avtal. Flera medlemsstater såsom Holland och Österrike, har meddelat att de kommer att utnyttja den övergångsperiod på sex månader som kommissionens genomförandebeslut ger möjlighet till innan de börjar utfärda viseringar försedda med ett digitalt sigill.

6 Remissvar

Sammanlagt inkom 11 utlåtanden. I utlåtandena ansågs det allmänt taget viktigt och värt att understödja förbättrandet av viseringarnas säkerhetsdetaljer, och det ansågs allmänt behövt.

Utlåtanden lämnades in av justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet, Migrationsverket, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Polisstyrelsen, Transport- och kommunikationsverket (Traficom), Dataombudsmannens byrå och Resebranchens förbund i Finland rf.

I utlåtandena ansågs det allmänt att utkastet till proposition och dess mål kan understödjas och att det är behövt att förbättra viseringars säkerhetsdetaljer. Flera utlåtanden innehöll förslag till ändringar eller preciseringar i fråga om detaljerna och önskemål om frågor som ska beaktas i den fortsatta beredningen, bland annat i konsekvensbedömningen. De lagstiftningstekniska observationerna gällde främst behovet att skapa klarhet i regleringens förhållande till den allmänna dataskyddsförordningen.

Inrikesministeriet ansåg att det i propositionen inte finns behov av att behandla viseringsinnehavarens personuppgifter i fråga om utövande av nya befogenheter och att detta bör lyftas fram i motiveringen. Inrikesministeriet ansåg dessutom att konsekvensbedömningen bör kompletteras och att de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna för Gränsbevakningsväsendet och polisen bör beaktas. Dessutom konstaterade inrikesministeriet att det med hänsyn till övervakningen av utlänningar är viktigt att det finns en programvara för avläsning av den tvådimensionella streckkoden och att den kan tas i bruk i myndigheternas säkerhetsnät.

Justitieministeriet lyfte i sitt utlåtande fram bland annat behovet av att bedöma den dataskyddsreglering som ska tillämpas på behandlingen av personuppgifter. Justitieministeriet ansåg att utkastet till proposition bör kompletteras under den fortsatta beredningen så att både utrikesmi-

RP 11/2022 rd

nisteriets och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas roll i behandlingen av personuppgifter tydligt framgår av utkastet. När det gäller utrikesministeriet bör man dessutom bedöma om det i den föreslagna uppgiften är den personuppgiftsansvarige som svarar för behandlingen av personuppgifter och bedöma om det bör föreskrivas särskilt om personuppgiftsansvar. Justitieministeriet ansåg att det också finns skäl att närmare bedöma konsekvenserna för jämlikhet.

Finansministeriet upprepade i sitt utlåtande det som konstateras i propositionen, nämligen att kostnaderna enligt lagen om grunderna för avgifter till staten ska inkluderas i priset på prestationerna. Kostnaderna för visering för kortare vistelse, vars pris fastställs av Europeiska kommissionen, ska i princip täckas inom ramen för utrikesministeriets omkostnader.

Som en allmän terminologisk observation konstaterade Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata att det i propositionen ofta hänvisas till elektronisk underskrift. Den elektroniska underskrift som förekommer i detta sammanhang ska dock inte blandas ihop med det certifikat för underskrift som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata tillhandahåller medborgarna eller med den kvalificerade elektroniska underskrift i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDA-förordningen) som skapas med hjälp av det certifikatet.

Dataombudsmannens byrå ansåg i sitt utlåtande att propositionen är behövlig och motiverad.

De ändringar som i den fortsatta beredningen gjorts utifrån remissvaren har utöver med myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde också behandlats med bland annat sakkunniga vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Med anledning av de observationer som lyftes fram under remissbehandlingen preciserades de ekonomiska konsekvenserna för Gränsbevakningsväsendet och polisen. Med anledning av justitieministeriets utlåtande har motiveringen till propositionen preciserats i fråga om behandlingen av personuppgifter. I den föreslagna regleringen ingår den uppgift som föreskrivs för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, nämligen att skapa ett certifikat för digitala sigill. I den för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreskrivna uppgiften att skapa certifikat för digitala sigill ingår ingen behandling av personuppgifter. Datainnehållet i certifikatet består inte av den fysiska personens personuppgifter, och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata behandlar inte viseringsinnehavarens personuppgifter vid skapandet av certifikatet. Enligt de föreslagna bestämmelserna svarar utrikesministeriet för att de viseringar som utfärdas av Finland uppfyller de krav på säkerhetsdetaljer som anges i EU-lagstiftningen. I denna uppgift behandlar utrikesministeriet inte personuppgifter, utan det är fråga om ett allmänt ansvar och att vara den nationella myndighet som svarar för genomförandet av EU-lagstiftningen i viseringsärenden. Följaktligen är utrikesministeriet inte heller en personuppgiftsansvarig som svarar för behandlingen av personuppgifter i den föreslagna uppgiften. Vidare granskades propositionens konsekvenser för jämlikheten.

De lagtekniska korrigeringsarna är gjorda utifrån de synpunkter som framfördes i utlåtandena. Vid beredningen beslutades det att terminologin ska stämma överens med Internationella civila luftfartsorganisationens definitioner och EU-regleringen om resehandlingar och att det får förekomma vissa terminologiska skillnader i förhållande till eIDA-förordningen och de internationella bestämmelser som har utfärdats med stöd av den förordningen.

RP 11/2022 rd

Ett finskt sammandrag av utlåtandena kan med numret UM016:00/2021 laddas ned från webbplatsen Lagberedning och utveckling i statsrådet på adressen <https://valtioneuvosto.fi/hanke/tunnuksella UM016:00/2021>.

7 Specialmotivering

32 §. *Befogenheter i fråga om viseringars säkerhetsdetaljer.*

I paragrafens 1 mom. hänvisas det till rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar, där det föreskrivs om viseringens form, egenskaper och säkerhetslement och om viseringsinnehavarens rätt att kontrollera de uppgifter om honom eller henne som finns lagrade i viseringen.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det för tydlighetens skull att utrikesministeriet svarar för att de viseringar som utfärdas av Finland uppfyller de krav på viseringars säkerhetsdetaljer som anges i rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och i dess tillämpningsbestämmelser. Utrikesministeriet har i praktiken svarat för att de sätt på vilka viseringar skrivs ut är i enlighet med EU-lagstiftningen och därigenom svarat för det nationella genomförandet av EU-lagstiftningen om viseringar. I samband med det nationella genomförandet av kommissionens genomförandebeslut har det blivit aktuellt att föreskriva om utrikesministeriets uppgift, så att utrikesministeriet har behörighet att avtala med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata om den tjänst för underskrift som anknyter till certifikatet. Den föreslagna regleringen har i övrigt inga konsekvenser för utrikesministeriets uppgifter i viseringsärenden.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata skapar ett certifikat för säkerställande av autenticiteten och integriteten i de uppgifter som lagras i viseringens digitala sigill. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata producerar dessutom den tjänst för underskrift som behövs vid användning av certifikatet. Utrikesministeriet och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ingår ett avtal om produktionen av tjänsten för underskrift. Autenticiteten, integriteten, riktigheten och originaliteten hos de uppgifter som lagras i viseringen säkerställs genom en elektronisk underskrift som skapas med ett sigillcertifikat som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata producerar. Med hjälp av den elektroniska underskriften och den därtill hörande verifieringskedjan kan den som kontrollerar viseringen fastställa att uppgifterna i viseringen inte har ändrats på ett obehörigt sätt.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 30 april 2022 samma dag som kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final börjar tillämpas.

9 Verkställighet och uppföljning

Den kommitté som inrättats genom artikel 6 och som lyder under Europeiska kommissionen samordnar genomförandet av genomförandebeslut C(2020) 2672 final och uppföljningen av konsekvenserna av beslutet. En teknisk undergrupp till kommittén följer upp hur medlemsstaterna uppfyller de nya tekniska kraven och även vilka konsekvenser dessa krav får.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelser om myndigheternas befogenheter utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (se t.ex. GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Premissen är att den som utövar offentlig makt alltid har en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För bestämmelser i lag gäller åter det generella kravet att lagen ska vara exakt och noga avgränsad. Regleringen av befogenheter är enligt grundlagsutskottets uppfattning vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 51/2006 rd, s. 2/I).

De uppgifter som följer av EU-lagstiftningen kan inte överföra behörigheten till de nationella myndigheterna, och därför måste befogenheterna regleras nationellt. Genom de föreslagna bestämmelserna ges Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata befogenhet att skapa ett certifikat för säkerställande av autenticiteten och integriteten hos de uppgifter som lagras i digitala sigill och att tillhandahålla den tjänst för underskrift som behövs vid användningen av certifikatet. Genom de föreslagna bestämmelserna ges i detta sammanhang utrikesministeriet befogenhet att vara den myndighet som svarar för viseringars säkerhetsdetaljer. Utrikesministeriet är sålunda behörigt att ingå avtal med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata om produktion av den tjänst för elektronisk underskrift som används i samband med viseringars säkerhetsdetaljer.

De föreslagna bestämmelserna kan anses godtagbara med hänsyn till 2 § 3 mom. i grundlagen.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan och eftersom det i rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och i kommissionen genomförandebeslut C(2020) 2672 final, som utfärdats med stöd av den förordningen, finns bestämmelser som föreslås bli kompletterade genom lag, föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
föreslås till utlänningslagen (301/2004) en ny 32 §, i stället för den 32 § som upphävts genom lag 266/2011, som följer:

32 §

Befogenheter i fråga om viseringars säkerhetsdetaljer

Bestämmelser om viseringars form, egenskaper och säkerhetslement samt om viseringsinnehavarens rätt att kontrollera de uppgifter om honom eller henne som finns i en visering finns i rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och i de ytterligare specifikationer som utfärdats med stöd av artikel 2 i den förordningen.

Utrikesministeriet svarar för att viseringarna uppfyller de krav på säkerhetsdetaljer som anges i den förordning och i de ytterligare specifikationer som nämns i 1 mom.

Certifikatet för säkerställande av autenticiteten och integriteten i de uppgifter som lagras i en viserings digitala sigill skapas av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata producerar dessutom den tjänst för underskrift som behövs vid användning av certifikatet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 17 februari 2022

Statsminister

Sanna Marin

Utrikesminister Pekka Haavisto