

Förvaltningsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 217/2018 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Tommy Walkila, utrikesministeriet
- specialsakkunnig Sanna Montin, inrikesministeriet
- överinspektör Janne Kinnunen, Migrationsverket
- utredningschef Jukka Palo, Institutet för hälsa och välfärd (THL).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- dataombudsmannens byrå
- Polisstyrelsen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras. Omprövning av ett beslut som en finsk beskickning fattat med stöd av viseringskodexen ska få begäras hos utrikesministeriet i stället för hos beskickningen när beslutet gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering som inte gjorts på viseringsinnehavarens begäran. I lagen föreslås också bestämmelser om avgifter för behandlingen av en begäran om omprövning.

Det föreslås också att lagen ändras så att parten själv under övervakning av en tjänsteman från Migrationsverket eller utrikesförvaltningen tar det prov från munnens slemhinna som behövs för en utredning av familjeband genom DNA-analys. För provtagningen behövs i dessa fall då inte längre hälsovårdspersonal. Enligt förslaget ska det inte längre föreskrivas var provtagningen ska ske. Ändringen avses gälla såväl de DNA-prover som tas i Finland som de som tas utomlands.

Lagen avses träda i kraft den 1 maj 2019.

Betänkande FvUB 26/2018 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det ändringar i omprövningsförfarandet i viseringsärenden och i utförandet av DNA-analys i samband med uppehållstillståndsförfarande, om vilka det föreskrivs i utlänningslagen (301/2004). Målet med ändringarna är smidigare lagstiftning och avveckling av normer.

Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringsförslag.

Omprövningsförfarandet i viseringsärenden

År 2017 behandlade de finska beskickningarna över 800 000 viseringsansökningar. Av de viseringsbeslut som meddelades var 1,1 procent negativa. Samma år tog de finska beskickningarna emot över 750 begäranden om omprövning med resultatet att cirka 5 procent av avslagsbesluten upphävdes. Antalet begäranden om omprövning har ökat under de senaste åren.

Enligt propositionsmotiven har den strävan att effektivisera handläggningen av ändringssökande som ligger bakom omprövningsförfarandet dock inte förverkligats i praktiken i fråga om viseringsärendena. Utskottet ser det som motiverat att handläggningen och avgörandet av omprövningsbegäranden i viseringsärenden flyttas från de finska beskickningarna och centraliseras till utrikesministeriet. Ändringen främjar de viseringspliktigas rättssäkerhet och stärker omprövningsförfarandets ställning som rättsmedel för deras vidkommande. Den kan också minska behovet att föra ärenden vidare till besvärsmyndigheten.

I fortsättningen ska det tas ut en avgift för en begäran om omprövning i samband med att ärendet inleds. Ett krav för att handläggningen av begäran ska fortsätta är att behandlingsavgiften har betalats inom 30 dagar. Ändringen påverkar dock inte tidpunkten för när omprövningsärendet inleds, utan denna bestäms enligt 20 § i förvaltningslagen (434/2003).

Syftet med avgiften för att behandla en omprövningsbegäran är att säkerställa effektiv och snabb rättsvård och att dämpa antalet uppenbart ogrundade omprövningsbegäranden. Utskottet understryker att avgiften inte oskäligt får höja tröskeln för att begära omprövning så att den de facto försvagar rättssäkerheten. Av betydelse i det här avseendet är att avgiften återbetalas till den viseringspliktige i det fall att omprövningsbegäran leder till ett resultat som är till dennes fördel. Enligt 49 e § i förvaltningslagen ska en begäran om omprövning behandlas skyndsamt.

Utförande av DNA-analys

Enligt 65 § 1 mom. i utlänningslagen kan Migrationsverket ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att bevisa den biologiska släktskapen genom en DNA-analys som betalas med statens medel, om det inte är möjligt att på något annat sätt få en tillräcklig utredning om de på biologiskt släktskap baserade familjebanden och om det med hjälp av en DNA-analys är möjligt att få fram väsentliga bevis som gäller familjebanden. Flest DNA-prover för att utreda familjeband har tagits vid beskickningarna i Ankara, Addis Abeba, Hanoi och New Delhi.

Betänkande FvUB 26/2018 rd

Lagens 66 § föreskriver om utförande av DNA-analys. Den bestämmelsen föreslås bli ändrad så att det inte längre föreskrivs om provtagaren när det gäller det prov från munnens slemhinna som behövs för en DNA-analys. Framöver får en part således också själv ta provet, under övervakning av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen. Denna tjänsteman kontrollerar också provgivarens identitet. Utskottet ser det som viktigt att tjänstemannen ska vara personligen närvarande under hela provtagningen.

I dag tas provet också i dessa fall av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården, som fortfarande ska ta blodprov om ett sådant behövs för DNA-analysen. Provet skickas till Institutet för hälsa och välfärd, som utför DNA-analysen och skickar analysutlåtandet till Migrationsverket. När Migrationsverket har avgjort uppehållstillståndsärendet, ska verket meddela den som utfört analysen att proverna och uppgifterna om DNA-profilen ska förstöras.

Enligt uppgift har praxis att en person själv tar prov tillämpats vid rättsgenetiska faderskapsundersökningar sedan ingången av 2016. Enligt de sakkunniga som utskottet hört har det fungerat bra att proverna tagits under övervakning av en barnatillsyningsman eller en tjänsteman vid den berörda finska beskickningen, och provernas kvalitet har varit utmärkt. Genom den föreslagna ändringen uppnås kostnadsbesparingar, och Migrationsverkets och beskickningarnas verksamhet blir smidigare. Ändringen kan förkorta behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Skydd för personuppgifter

Utskottet konstaterar att den allmänna lagstiftningen om behandling av personuppgifter nyligen har ändrats. EU:s dataskyddsförordning började tillämpas den 25 maj 2018. Den dataskyddslag (1050/2018) som kompletterar den trädde i kraft den 1 januari 2019. De allmänt tillämpliga bestämmelserna kan kompletteras med speciallagstiftning inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger.

I propositionen går man inte in på hur de föreslagna ändringarna förhåller sig till den allmänna dataskyddsförordning. Utskottet fick emellertid en utredning om saken av de sakkunniga i samband med utfrågningen.

De ändringar som gäller utförande av DNA-analys hänför sig i väsentlig grad till bestämmelserna om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Behandlingen av personuppgifter i samband med DNA-analyser är behandling av genetiska personuppgifter och hör till tillämpningsområdet för de ovannämnda allmänna författningarna. Behandlingen av denna typ av personuppgifter förutsätter att de i dataskyddsförordningen uppställda allmänna villkoren som gäller behandlingen samt kraven på skyddsåtgärder är uppfyllda.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande om förslaget till dataskyddslag (GrUU 14/2018 rd) att skyddet för personuppgifter i fortsättningen i första hand bör tillgodoses med stöd av dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen. I princip räcker det att bestämmelserna om skydd för och behandling av personuppgifter är harmoniserade med dataskyddsförordningen. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande bör analyseras även utifrån tidigare praxis med fokus på bestämmelser på lagnivå. För-

Betänkande FvUB 26/2018 rd

valtningsutskottet anser att det är motiverat att de allmänna författningarna kompletteras i fråga om de DNA-analyser som avses i utlänningslagen.

Enligt skäl 51 i ingressen till dataskyddsförordningen bör sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Grundlagsutskottet har därför i sin utlåtandep Praxis särskilt framhållit att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (GrUU 15/2018 rd).

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i 65 § i utlänningslagen ingår bestämmelser om utredning av familjeband genom DNA-analys. Enligt 2 mom. ska en part ges behövliga uppgifter om syftet med och karaktären av DNA-analysen och de följder och faror som är förknippade med den. En DNA-analys förutsätter att den som undersöks har gett sitt skriftliga samtycke, som baserar sig på vetskap och fri vilja. De uppgifter som fås i samband med analysen får inte användas för andra ändamål än för att utreda de familjeband som är en förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd i de fall som preciseras i det samtycke som har getts av den person som undersöks.

Utlänningslagens 65 § föreslås inte bli ändrad i den nu aktuella propositionen. Som det konstateras ovan utgör den registrerades samtycke en grund för behandling av DNA-uppgifter, i enlighet med dataskyddslagstiftningen. Det finns också en grund för behandlingen enligt artikel 9.2 f eller g i dataskyddsförordningen. I 65 § 2 mom. i utlänningslagen ingår ett uttryckligt förbud mot att använda de genetiska uppgifterna för något annat än det ursprungliga ändamålet (utredning av familjeband), vilket kan betraktas som en sådan särskild skyddsåtgärd för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen som avses i dataskyddsförordningen.

Enligt det föreslagna 66 § 3 mom. i utlänningslagen ska provtagningen övervakas och provgivarens identitet säkerställas av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen. Tjänstemannen ska vara personligen närvarande under hela provtagningen. Enligt propositionsmotiven tas proverna med utrustning som Migrationsverket levererar. Det framgår av detaljmotiven till propositionen att ansvaret för den övervakare som är närvarande vid provtagningen accentueras. Övervakaren har ansvaret för att provtagningen förlöper på rätt sätt. I uppgiften ingår också ansvaret för provtagningsutrustningen, övervakningen av att proverna hålls i orört skick och ansvaret för transporten och förvaringen av proverna. Tjänstemannen skickar också proverna till Institutet för hälsa och välfärd.

Trots att det inte längre föreskrivs i lag om var DNA-analys ska utföras, bedömer utskottet att bland annat de ovannämnda villkoren utgör skyddsåtgärder som säkerställer den registrerades rättigheter. Ansökningar om uppehållstillstånd tas i dag emot förutom på de finska beskickningarna också i externa tjänsteleverantörers lokaler, vilket enligt utskottets uppfattning talar för att det inte behöver föreskrivas i lag om var provtagningen ska ske.

Enligt uppgift skickas de DNA-prover som tagits i utlandet till Institutet för hälsa och välfärd med en diplomatkurir vid utrikesförvaltningen. Proverna förvaras vid institutet, som också förstör proverna och DNA-profilen efter att ha fått information från Migrationsverket om att uppehållstill-

Betänkande FvUB 26/2018 rd

ståndsärendet har avgjorts. Enligt den gällande lagen får uppgifter om DNA-profilen inte registreras i utlänningsregistret. Däremot kan uppgifter om utlåtagandet av den som utfört analysen antecknas i registret. Till dessa delar är det motiverat att notera att utskottet just nu behandlar regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 224/2018 rd). Utskottet betonar att bestämmelserna om behandling av personuppgifter ska bilda ett tydligt, noggrant avgränsat och konsekvent regelverk.

Utskottet anser utifrån de uppgifter det fått att den föreslagna regleringen uppfyller dataskyddsförordningens villkor för behandling av särskilda kategorier av personuppgifter och att skyddsåtgärderna för att säkerställa den registrerades rättigheter är tillräckliga. Utskottet föreslår dock på det sätt som framgår av detaljmotiven att 66 § 2 mom. preciseras för att regleringen ska vara tillräckligt exakt och noga avgränsad också till dessa delar.

DETALJMOTIVERING

66 §. Utförande av DNA-analys. Enligt det föreslagna 2 mom. tas det prov som behövs för en DNA-analys från munnens slemhinna eller genom blodprov. I lagförslaget anges det inte vem som ska ta provet från munnens slemhinna. Enligt propositionsmotiven kan provet i respektive fall tas av den mest ändamålsenliga personen. Utgångspunkten i motiven är att en vuxen som har förmåga till självständig verksamhet själv kan ta provet. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att provet från munnens slemhinna ska tas av parten själv, en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen eller någon annan för ändamålet lämplig person. Blodprov ska tas av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården liksom i dag. Enligt de uppgifter utskottet fått har i praktiken alla de prover som behövs för en DNA-analys under de senaste åren varit prover från munnens slemhinna.

Utskottet ser det som motiverat att precisera 2 mom. också genom en mer detaljerad bestämmelse om att skicka ett prov till Institutet för hälsa och välfärd, som utför DNA-analyserna. Enligt utskottets förslag ska provet skickas av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen. Det gäller oavsett om provet tas från munnens slemhinna eller om det är ett blodprov. Genom de ändringar som utskottet föreslår blir innehållet i bestämmelsen noggrannare avgränsat än vad regeringen föreslår.

190 a §. Ändringssökande i viseringsärenden. Utskottet konstaterar att unionsmedborgare och därmed jämförbara personer definieras i 3 § 2 punkten i utlänningslagen. Utskottet föreslår en precisering i 190 a § 1 mom. på grund av detta.

I 2 mom. föreslår regeringen en bestämmelse om att en elektronisk begäran om omprövning ska lämnas till utrikesministeriet. Utskottet föreslår att bestämmelsen förtydligas så att man stryker det särskilda omnämmandet av att begäran i Finland och utomlands endast kan lämnas till utrikesministeriet. En elektronisk begäran om omprövning ska alltid lämnas till utrikesministeriet.

190 b §. Behandling av omprövningsbegäran. I 5 mom. föreslås en hänvisning till lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Utskottet konstaterar att det i utlänningslagen inte

Betänkande FvUB 26/2018 rd

hänvisas till den lagen i fråga om andra prestationer som är avgiftsbelagda enligt utlänningslagen. Utskottet föreslår att 5 mom. stryks i lagförslaget eftersom det är onödigt.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet har gjort en teknisk korrigering i ikraftträdandebestämmelsen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 217/2018 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 66, 190 a, 190 b och 204 a §, sådana de lyder, 66 § delvis ändrad i lagarna 973/2007 och 501/2016, 190 a och 190 b § i lag 132/2016 samt 204 a § i lagarna 266/2011 och 132/2016, som följer:

66 §

Utförande av DNA-analys

DNA-analyser utförs vid Institutet för hälsa och välfärd. Den som utför en DNA-analys ska utan dröjsmål skicka analysutlåtandet till Migrationsverket. När Migrationsverket har avgjort ett ärende, ska verket meddela den som utfört analysen att proverna och uppgifterna om DNA-profilen ska förstöras.

Det prov som behövs för en DNA-analys tas från munnens slemhinna eller genom blodprov. Ett prov från munnens slemhinna tas av parten själv, av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen eller av någon annan för ändamålet lämplig person. Blodprov ska tas av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. En tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen skickar provet ~~skickas~~ till den som utför analysen enligt 1 mom.

Provtagningen ska övervakas och provgivarens identitet säkerställas av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen. Tjänstemannen ska vara personligen närvarande under hela provtagningen.

Närmare bestämmelser om utförandet av DNA-analyser kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Betänkande FvUB 26/2018 rd

190 a §

Ändringssökande i viseringsärenden

Omprövning av ett sådant beslut enligt viseringskodexen som har fattats av en finsk beskickning och som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren får begäras hos utrikesministeriet på det sätt som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen. Om det är fråga om ett beslut om avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare ~~Europeiska unionen~~ eller en därmed jämförbar person, och som omfattas av bestämmelserna i 10 kap., får beslutet överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

Begäran om omprövning ska lämnas till utrikesministeriet. Utomlands får begäran om omprövning lämnas till den finska beskickning som har fattat beslutet. Beskickningen ska utan dröjsmål skicka begäran om omprövning och de handlingar som ligger till grund för avgörandet av ärendet till utrikesministeriet. ~~I Finland och utomlands kan en~~ En elektronisk begäran om omprövning kan endast lämnas till utrikesministeriet.

Det beslut som utrikesministeriet fattat med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

Ett beslut som gränskontrollmyndigheten, polisen eller Migrationsverket fattat enligt viseringskodexen och som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

190 b §

Behandling av omprövningsbegäran

Behandlingen av en begäran om omprövning är avgiftsbelagd. Fortsatt behandling av en begäran om omprövning efter att begäran blivit anhängig förutsätter att den avgift som tas ut för behandlingen av begäran är betald inom 30 dagar från det att begäran blivit anhängig. En begäran om omprövning kan avvisas utan prövning, om avgiften för behandlingen av begäran inte har betalats inom nämnda tidsfrist.

Avgiften för behandlingen av en begäran om omprövning återbetalas till den berörda parten, om utrikesministeriet eller förvaltningsdomstolen ändrar det beslut ändringssökandet gäller till ändringssökandens fördel så att visering ska utfärdas.

Ett omprövningsärende får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är behövligt.

Motiveringarna till ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag på ansökan om, upphävande av eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden eller om viseringsinnehavaren som fått av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden eller viseringsinnehavaren kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

~~Bestämmelser om avgifterna för utrikesministeriets prestationer finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den.~~

Betänkande FvUB 26/2018 rd

204 a §

Delgivning i viseringsärenden

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

Ett beslut med anledning av en sådan begäran om omprövning som avses i 190 a § 1 mom. får delges per post till den adress utlänningen uppgett eller genom att beslutet överlämnas till utlänningen vid en finsk beskickning eller till en av utlänningen bemyndigad person vid utrikesministeriet. Beslutet anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i beslutet, om inte något annat visas. Delgivningen kan också ske på det sätt som anges i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Beslutet anses ha blivit delgivet den tredje dagen efter att meddelandet sändes, om inte något annat visas.

Denna lag träder i kraft den ~~xx~~ 20 .

Helsingfors 24.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Ulla Parviainen cent.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.