

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av passlagen och av 3 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 juni 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av passlagen och av 3 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (RP 85/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 21/2014 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Elina Rydman, inrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Karoliina Hyttinen, utrikesministeriet
- tillståndsförvaltningschef Minna Gråsten, Polisstyrelsen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- dataombudsmannen
- justitieministeriet
- Befolkningsregistercentralen
- Magistraten i Helsingfors
- Magistraten i Norra Finland
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att passlagen och lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ändras.

I passlagen bestäms det om ett förenklat förfarande för ansökan om nytt pass, enligt vilket en person som fyllt 12 år ska kunna beviljas ett nytt pass utan att personligen besöka myndigheten. Dessutom klargörs bestämmelserna om ansökan om pass så att det ska vara möjligt att på elektronisk väg lämna in ansökan om pass till polisen.

I passlagen görs det enligt förslaget dessutom vissa preciseringar som gäller indragning av pass och tillvaratagande av pass av en myndighet.

I lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet föreslås det de ändringar som det förenklade ansökningsförfarandet förutsätter. Dessutom fogas det en bestämmelse om utlämnande av uppgifter om ansökan om och utfärdandet av pass som datamängd eller genom en anslutning till magistraten.

Lagarna avses träda i kraft den 27 oktober 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Målet med propositionen är att göra det enklare att ansöka om pass och att därför tillåta att ansökan lämnas in elektroniskt. Också i dessa fall är sökanden skyldig att besöka myndigheten personligen för att komplettera sin ansökan, huvudsakligen för att lämna fingeravtryck och namnteckningsprov.

Om det tidigare passet har beviljats senast sex år före ansökan och personen då besökte myndigheten personligen, kan nytt pass beviljats i ett förenklat förfarande utan personligt besök. Ett villkor är dock att det för det tidigare passet har tagits fingeravtryck och namnteckningsprov. Förenklat ansökningsförfarande ska gälla sökanden som fyllt tolv år.

Regeringen räknar med att kundbesöken minskar med mellan 300 000 och 350 000 om året eller rentav med betydligt fler. Ett av målen med reformen är därför också att säkerställa att polisen har tillräckligt stora personella resurser för tillståndsförvaltningen.

Finska medborgare bosatta utomlands kan ansöka om pass på Finland beskickningar. Däremot tillåter lagändringen än så länge inte att beskickningarna tillämpar elektronisk ansökan eller förenklat ansökningsförfarande. Beskickningarna har inga tekniska eller ekonomiska möjligheter att införa elektroniska tjänster eftersom det krävs stora omställningar i datorsystemen. Enligt uppgifter till utskottet har man inte heller lyckats lösa kompatibilitetsproblemen mellan systemen inom polisen och utrikesförvaltningen. Dessutom saknar finska medborgare i utlandet ofta tillgång till medier för stark elektronisk autentisering.

Förenklat förfarande ska heller inte tillämpas på ansökan om diplomatpass, tjänstepass, sjömanspass eller resedokument för utlänningar.

Regeringen räknar emellertid med att elektroniska tjänster och förenklat förfarande ska kun-

na införas i större omfattning i framtiden. Därför kommer frågan senare att regleras i förordning. Enligt de nya 6 c § 1 och 2 mom. i passlagen (671/2006) ska elektroniska tjänster och förenklat ansökningsförfarande kunna införas på beskickningarna i förordningar som utfärdas med stöd av bemyndiganden i momenten. I sådana fall krävs det att de mottagande myndigheterna har behövlig teknisk, ekonomisk och annan beredskap för elektroniska tjänster och att det är ändamålsenligt att införa förfarandet (6 c § 3 mom.).

De föreslagna 6 c § 1 och 2 mom. innebär att statsrådet bemyndigas att genom förordning göra avsteg från bestämmelserna i lagen och utvidga tillämpningsområdet för både elektronisk ansökan av pass och förenklat ansökningsförfarande, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande.

Ett bemyndigande att genom förordning avvika från det som bestäms i lag har av grundlagsutskottet i princip ansetts vara ett problem med avseende på hierarkin mellan lag och förordning. Det har dock i vissa fall kunnat föreskrivas om sådana bemyndiganden, om de har avgränsats till att gälla mindre undantag och om de innehåller inskränkande och styrande skrivningar bland annat om syftet med att utfärda undantagsbestämmelser.

Grundlagsutskottet påpekar emellertid också att det mot bakgrunden av både bestämmelserna och motiven i propositionen är en aning oklart i vilket syfte bemyndigandena i 6 c § att utfärda förordning är tänkta att användas. Regleringen kan godkännas om det är meningen att i förordning föreskriva att förfarandena införs vid olika tidpunkter, det vill säga vid vilka enskilda beskickningar eller i vilka ärenden som ingår i beskickningarnas befogenheter elektroniska tjänster eller förenklat förfarande kommer att införas. Med avseende på de hierarkiska förhållande-

na mellan lag och förordning är det däremot ett problem, om tanken är att man genom förordning ska föreskriva att förfarandena införs allmänt vid alla beskickningar. Detta skulle innebära att de lagbestämmelser i passlagen som ligger bakom bemyndigandet förblir innehållslösa och att bestämmelser om förfarandena i sin helhet ingår i förordning, vilket är ett undantag från huvudregeln i den gällande lagen.

Förvaltningsutskottet bör utreda syftet bakom de föreslagna bestämmelserna, anser grundlagsutskottet. Regleringen kan genomföra på det sätt som regeringen föreslår om syftet är att införa förfarandena vid olika tidpunkter. Men i så fall bör förslaget kompletteras med en skrivning om detta. I annat fall bör de bemyndiganden att utfärda förordning som ingår i 6 c § i det första lagförslaget strykas.

Enligt uppgifter till förvaltningsutskottet har utrikesministeriet i första hand för avsikt att införa elektroniska tjänster på en gång när det väl är dags. Alla beskickningar ska införa förfarandet samtidigt och det är inte meningen att det ska införas vid olika tidpunkter.

Grundlagsutskottets allmänna ställningstagande är att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. De principiella kommentarerna om normhierarki kan dock inte förbigås. Följaktligen föreslår förvaltningsutskottet att 6 c § stryks i det första lagförslaget. Vidare föreslår

utskottet att hänvisningen till 6 c § stryks i 6 § 2 och 3 mom. och i 6 b § 3 mom.

I likhet med grundlagsutskottet anser förvaltningsutskottet det nödvändigt att elektroniskt förfarande senare införs i större omfattning i passärenden genom att lagen ändras i en ny proposition.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet att propositionen är behövlig och uppfyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker det andra lagförslaget, som är en ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) utan ändringar. Det innehåller nödvändiga bestämmelser om förenklat förfarande för passansökan. Vidare tillstyrker utskottet det första lagförslaget, men med de ställningstaganden och ändringsförslag som ingår i detta betänkande.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av passlagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i passlagen (671/2006) 6 och 22 § samt 24 § 1 mom., sådana de lyder, 6 § i lagarna 303/2013 och 505/2013, 22 § i lag 303/2013 och 24 § 1 mom. i lag 456/2009, samt *fogas* till lagen nya 6 b och 6 c § som följer:

6 §

Ansökan om pass

(1 mom. som i RP)

En finsk medborgare som vistas utomlands kan ansöka om pass hos en finsk ambassad eller ett konsulat som leds av en utsänd tjänsteman eller hos någon annan finsk beskickning med en anställd finsk medborgare som utrikesministe-

riet har bemyndigat att utfärda pass. Sökanden ska vara personligen närvarande när han eller hon ansöker om pass. Ansökan kan inte lämnas in på elektronisk väg (*utesl.*).

Ansökan om diplomatpass och tjänstepass ska göras hos utrikesministeriet. Ansökan får av särskilda skäl lämnas även till polisen eller till en finsk beskickning. Sökanden ska vara personligen närvarande när han eller hon ansöker om diplomatpass och tjänstepass. Ansökan kan inte lämnas in på elektronisk väg (*utesl.*).

(4 och 5 mom. som i RP)

6 b §

Ansökan om nytt pass

(1 och 2 mom. som i RP)

Det förfarande som avses i 1 mom. tillämpas inte på ansökan om nytt pass hos en finsk ambas-

sad eller ett konsulat som leds av en utsänd tjänsteman eller hos någon annan finsk beskickning med en anställd finsk medborgare som utrikesministeriet har bemyndigat att utfärda pass och inte heller på ansökan om nytt diplomatpass, tjänstepass, sjömanspass eller i 8 kap. i utlänningslagen (301/2004) avsett resedokument som beviljas utlänningar (*utesl.*).

6 c §
(*Utesl.*)

22 ja 24 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i RP)

Helsingfors den 24 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Kari Tolvanen /saml
ers. Arja Juvonen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.