

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2013 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

Till förvaltningsutskottet

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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Elina Setälä, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att passlagens bestämmelser om leverans av färdiga pass ska ändras. Passet ska i regel levereras direkt från passtillverkarer till sökanden som ett rekommenderat brev eller någon motsvarande försändelse som kan spåras. Sökanden ska avhämta passförsändelsen vid en privat serviceproducentens verksamhetsställe. Till följd av det ändrade leveransförfarandet behöver sökanden inte längre returnera sitt tidigare giltiga pass till myndigheten, utan sökanden får tillsammans med det nya passet anvisningar om makulering av det tidigare passet.

En privat serviceproducent ska kunna ges i uppdrag att kontrollera passets kvalitet och kontrollera att passets innehåll är korrekt samt att le-

verera passförsändelsen. Lagen föreslås innehålla bestämmelser om de krav som ställs på denna privata serviceproducent, om tillsyn över verksamheten och om serviceproducentens ansvar.

Lagarna avses träda i kraft den 29 april 2013.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen överföringen av kontrollen av passets kvalitet och av att passets innehåll är korrekt samt leveransen av passet till den sökande mot 124 § i grundlagen om att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. Vidare bedöms de föreslagna bestämmelserna med avseende på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för personuppgifter och 6 § om jämlikhet. Lagförslagen kan enligt regeringen behand-

las i vanlig lagstiftningsordning, men eftersom förslaget innehåller bestämmelser genom vilka offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra

än myndigheter ser regeringen gärna att utlåtan-
de begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Delegering av uppgifter till andra än myndig- heter

Utgångspunkter för prövningen. Regeringen föreslår att förfarandet för utfärdande av pass ändras så att den myndighet som beviljar passet inte längre ska kontrollera passets kvalitet eller att uppgifterna i passet är korrekta och inte heller överlåta passet till den sökande. Enligt 35 § 1 mom. i lagförslag 1 kan Polisstyrelsen ge en privat serviceproducent i uppdrag att sköta dessa uppgifter.

Eftersom ett pass utfärdat av den finska staten är ett synnerligen viktigt dokument som säkrar den rörelsefrihet som avses i 9 § i grundlagen, påvisar identiteten och innehåller biometriska kännetecken, måste de föreslagna bestämmelserna vägas mot 124 § i grundlagen. Offentliga förvaltningsuppgifter kan enligt denna bestämmelse i grundlagen 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 dock ges endast myndigheter.

Utfärdande av pass, kontroll av passets kvalitet och av att dess innehåll är korrekt samt överlåtelse av passet bildar en sådan uppgiftshelhet som enligt utskottet kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter i enlighet med 124 § i grundlagen (jfr GrUB 8/2002 rd och GrUU 55/2010 rd). Beslut om utfärdande av pass inbegriper helt klart betydande utövning av offentlig makt och den makten kan bara anförtros en myndighet. I linje med detta kvarstår uppgiften att utfärda pass hos myndigheten. De uppgifter som

enligt lagförslaget ska anförtros en privat serviceproducent utgör däremot klart osjälvständiga moment och är inte förknippade med besluts-
makt eller prövningsrätt. Det är närmast fråga om uppgifter av teknisk natur där serviceproducenten bistår myndigheten (se t.ex. GrUU 47/2005 rd, GrUU 3/2009 rd och GrUU 30/2010 rd).

Kravet på ändamålsenlighet. I propositionen motiveras överföringen av uppgifter till en privat leverantör särskilt med att antalet utfärdade pass har ökat betydligt när passens giltighetstid har förkortats. Det föreslagna förfarandet kan säkerställa att den som ansöker om pass får flexibla och mer heltäckande service. Samtidigt tryggas personalresurserna inom polisens tillståndsförvaltning. Med hänsyn till uppgifternas tekniska och assisterande natur menar utskottet att dessa skäl som anknyter till såväl förvaltningens som den enskildes behov uppfyller grundlagens krav på att en överföring av uppgifter ska vara ändamålsenlig.

Tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och en god förvaltning. Trots att de aktuella uppgifterna är av teknisk natur betonar utskottet att kraven på hur uppgifterna sköts måste ställas ytterst högt med tanke på passdokumentets speciella natur. Det är viktigt att behörighets- och kvalitetskraven på serviceproducenterna är höga i alla steg i förfarandet och att det utövas ändamålsenlig tillsyn över serviceproducenterna. Dagens pass innehåller biometriska uppgifter, vilket medför särskilda krav. Med tanke på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och för personuppgifter är det viktigt att skydda biometriska och andra uppgifter i passet mot obehörig användning (GrUU 27/2005 rd och GrUU 55/2010 rd). Det förutsät-

ter bland annat att myndigheten i samband med överföringen av uppgifterna säkerställer att passproduktionsmiljön samt transport- och förvaringssystemen håller en hög säkerhetsnivå.

Enligt 35 § 1 mom. i lagförslaget 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. I 2 mom. föreslås det bestämmelser om allmänna krav på att serviceproducenten ska vara tillförlitlig och sakkunnig och om att bland annat datakommunikationsförbindelser, datasystem, informationssäkerhet och dataskydd ska vara ordnade på behörigt sätt. Enligt 1 mom. svarar Polisstyrelsen för anordnandet av kontroll av passets kvalitet och av att passets innehåll är korrekt samt av leverans av passet. Polisstyrelsen utövar även tillsyn över serviceproducenternas verksamhet (4 mom.). När ett pass utfärdas svarar enligt 10 § 3 mom. i passlagen fortsättningsvis den utfärdande myndigheten för att passets uppgifter stämmer överens med ansökan. På en privat serviceproducentens anställda i Finland tillämpas enligt det föreslagna 35 § 5 mom. bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i paragrafen. Utskottet påpekar vidare att allmänna förvaltningslagar med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller krav för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster också tillämpas på enskilda när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. I avtalet mellan myndigheten och den privata serviceproducenten kan och bör det i enlighet med propositionens motivering för tydlighetens skull säkerställas att serviceproducenten är medveten om att allmänna förvaltningslagar som garanterar rättssäkerheten iakttas och att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas (jfr GrUU 3/2009 rd).

Enligt 19 § 1 mom. i lagförslaget 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 för-

sändelsen kommer fram och att den överlämnas till rätt person. Med hänsyn till passdokumentets natur och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna är det obetingat nödvändigt att säkerställa att dessa moment fungerar korrekt. I 2 mom. föreslås det en behövlig bestämmelse om att den utfärdande myndigheten överlämnar passet om det av skäl som hänför sig till dokumentssäkerheten eller av andra särskilda skäl inte är möjligt eller ändamålsenligt att leverera passet på det sätt som avses i 1 mom.

De föreslagna bestämmelserna är i huvudsak ändamålsenliga. Lagförslagets 35 § 1 mom. kan visserligen ge det intrycket att Polisstyrelsen tämligen fritt kan avtala med serviceproducenten om kraven på informationssäkerhet. Utskottet menar att det i bestämmelsen bör nämnas att Polisstyrelsen måste beakta de bestämmelser om informationssäkerheten som tillämpas på myndigheter (inkl. statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen) då den ingår avtal. Utskottet noterar vidare att bestämmelsen om att Polisstyrelsen utövar tillsyn är tämligen knapphändig med tanke på det känsliga sambandet med de grundläggande fri- och rättigheterna. 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.

Utländska serviceproducenter. Den föreslagna lagstiftningen hindrar inte att de aktuella uppgifterna anförtros en utländsk serviceproducent. I propositionens motivering (s. 5) konstateras de facto att passdokumenten för närvarande tillverkas i Holland. I samband med anbudsförfarandet förutsattes dock att individualiseringen av passet och dess chip, som innebär att personuppgifterna och de övriga uppgifterna, fotografiet och fingeravtrycken införs i passet, sker i Finland. Detta är enligt utskottet motiverat dels med tanke på uppgifternas art, dels för att de skyldigheter som följer av allmänna förvaltningslagar 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 behöver säkerställas att individualiseringen av passet och dess chip samt kontrollen av passets kvalitet och av att dess uppgifter är korrekta endast får ske i Finland. Utskottet menar att det i och för sig står klart att myndigheten i vilket fall måste se till att även avtal med utländska serviceproducenter innehåller krav som är väsentliga med hänsyn till 124 § i grundlagen, däribland i fråga om informationssäkerheten, dataskyddet och tillsynen (jfr GrUU 55/2010 rd).

Subdelegering. 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. Det är då frågan om subdelegering, dvs. att en offentlig förvaltningsuppgift som överförts till en enskild delegeras vidare. Utskottet anser att man i princip bör förhålla sig avvisande till subdelegering av offentliga förvaltningsuppgifter¹. Om

subdelegeringen sker på föreslaget sätt finns det dock åtskilliga omständigheter som talar för en modifiering av den avböjande inställningen. För det första kan uppgiften att leverera passet betraktas som tämligen teknisk till sin natur. Serviceproducenten får ingen självständig subdelegeringsrätt, utan arrangemanget med underleverans förutsätter att Polisstyrelsen separat har godkänt även den andra serviceproducenten. På underleverantören ställs dessutom samma krav på kvalitet och andra egenskaper som på den primära serviceproducenten. Den tillsyn Polisstyrelsen utövar riktar sig likaså även till underleverantören. Utskottet menar att även med hänsyn till kravet på ändamålsenlighet kan det i ett fall som detta anses motiverat att leveransen av passen ordnas som underleverans. Den föreslagna bestämmelsen om subdelegering blir inte problematisk med avseende på 124 § i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

¹ Se Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä — Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, Helsinki 2008, s. 264—266.

Helsingfors den 14 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölle /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Lea Mäkipää /saf
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.