

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om konsulära tjänster och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om konsulära tjänster och till vissa lagar som har samband med den (RP 102/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreterare Peter Stenlund, understatssekreterare Pirkko Hämäläinen, förvaltningsdirektör Ari Rouhe, enhetschef Teemu Turunen, jurist Minna-Kaisa Liukko och lagstiftningssekreterare Karoliina Hyttinen, utrikesministeriet

- konsultativ tjänsteman Johanna Kari, lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen och överinspektör Jarmo Tiukkanen, inrikesministeriet
- chef för resultatområde Kristiina Simonen och överinspektör Johanna Rätty, Migrationsverket
- verksamhetsledare Paula Selenius, Suomi-Seura
- parlamentssekreterare Sini Castrén, Utlandsfinländarparlamentet.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- utrikesministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om konsulära tjänster, medborgarskapslagen, passlagen, utlänningslagen och värnpliktslagen. Målsättningen för denna proposition är att de konsulära tjänster som utrikesministeriet förvaltar ska skötas smidigt, ekonomiskt och effektivt med beaktande av respektive till buds stående anslag och personresurser samt, å andra sidan, den ökade efterfrågan på konsulära tjänster.

Avsikten är att varje finsk beskickning inte längre ska tillhandahålla alla slag av konsulära

tjänster. Målet är effektivare konsulära tjänster särskilt i Europa, där avstånden är korta och gränsövergången problemfri. Lagförslaget gör det också möjligt för utrikesministeriet att tillhandahålla konsulära tjänster. Tillgången till konsulära tjänster ska inte minskas i de regioner där tillgången redan nu är utmanande till exempel på grund av att beskickningarna är få och avstånden mellan dem stora.

Förslaget är att bestämmelsen om tillämpningsområdet för lagen om konsulära tjänster

ändras så att också konsulära uppgifter som i annan lagstiftning föreskrivs som uppgifter för beskickningarna ska ses som konsulära tjänster.

Vidare föreslås att lagen om konsulära tjänster ändras så att den bemyndigar att genom förordning av republikens president särskilt föreskriva att konsulära tjänster tillhandahålls av en annan beskickning än den som annars är behörig att tillhandahålla tjänsten. Tjänster till nödställda och andra motsvarande konsulära tjänster tillhandahålls dock av den beskickning som på grund av situationens allvar och brådskande natur förutsätts tillhandahålla tjänsterna.

Det föreslås ytterligare att det i lagen om konsulära tjänster föreskrivs om utrikesministeriets behörighet att tillhandahålla konsulära tjänster. Utrikesministeriet kan enligt förslaget tillhandahålla sådana konsulära tjänster som lämpligen kan tillhandahållas av ministeriet och som inte förutsätter att tjänsten tillhandahålls i landet i fråga. Närmare bestämmelser om vilka konsulära tjänster utrikesministeriet tillhandahåller utfärdas enligt förslaget genom förordning av republikens president.

Enligt förslaget regleras en honorärkonsuls uppgifter i lagen om konsulära tjänster i huvud-

sak som i nuläget. Honorära konsuler kan ge till exempel nödställda allmänna råd och vägledning och tillhandahålla andra motsvarande konsulära tjänster. Om de har utrikesministeriets bemyndigande för det kan honorära konsuler som notariella tjänster styrka underskrifter, utfärda intyg över att någon lever samt styrka avskrifter av handlingar. Till lagen föreslås ett tillägg om att en honorärkonsuls uppgifter också kan omfatta sådana konsulära tjänster som hör till deras uppgifter enligt annan lagstiftning. I praktiken har de honorära konsulerna redan skött dessa uppgifter.

Vidare ingår det förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen, passlagen, utlänningslagen och värnpliktslagen. Till dessa lagar fogas relevanta hänvisningsbestämmelser till den föreslagna lagen om konsulära tjänster och förordningen som utfärdats med stöd av den. Detta är nödvändigt eftersom det i dessa lagar finns behörighetsbestämmelser som gäller beskickningarnas uppgifter med avseende på konsulära tjänster.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med propositionen är att se över verksamheten och strukturerna inom utrikesförvaltningen för att konsulära tjänster ska kunna tillhandahållas snabbt och effektivt. Utrikesutskottet finner propositionen extra viktig med hänsyn till att utrikesministeriets resurser krymper samtidigt som efterfrågan på konsulära tjänster ökar. Arbetsinsatsen omfattar nästan 300 årsverken. Enligt propositionen är det i synnerhet pass- och inresetjänster som ökar och tar betydande resurser i anspråk. Utskottet understryker att produktivetsprogrammet för statsförvaltningen kräver omplanering av de konsulära tjänsterna för att utrikesförvaltningen också i fortsättningen ska kunna lämna lagstadgad service.

Vidare framhåller utskottet att reformen också principiellt sett är viktig eftersom alla konsulära tjänster i framtiden inte kommer att finnas tillgängliga på alla beskickningar. Det är viktigt att allmänheten informeras ordentligt och i tid om förändringarna, både här hemma och i utlandet. Det bör noteras att den tjänst som är allra viktigast för medborgarnas rättssäkerhet inte ändras. Alla beskickningar kommer alltså fortfarande att vara skyldiga att hjälpa nödställda människor. I fortsättningen gäller det alltså för beskickningarna att se till att hela personalen har beredskap och kompetens inom detta område.

Tack vare omläggningen förbättras tjänsteutbudet. En förutsättning är dock att e-tjänsterna förbättras, att nya arbetsmetoder införs och att myndigheterna samarbetar bättre. Dessutom är

det angeläget det nordiska samarbetet kring konsulära tjänster förbättras ytterligare. Vårt mål för att konkret utnyttja EU:s beskickningar (UtUB 6/2005 rd) står fast och Finland bör arbeta för att medlemsstaterna ska kunna anlita avdelningen för yttre åtgärder för att tillhandahålla konsulära tjänster för sina medborgare.

Utrikesutskottet menar att det är motiverat och ligger i linje med modern förvaltningskultur att också utrikesministeriet i framtiden kan tillhandahålla konsulära tjänster. Det resulterar i smidigare förvaltning samtidigt som utrikesförvaltningen snabbt och effektivt kan tillgodose faktiska behov i olika delar av världen. Redan nu leds och genomförs krissituationer centralt från utrikesministeriet.

I propositionen samordnas bestämmelserna om tillämpningsområde och befogenheter i lagen om konsulära tjänster. Bland annat kommer också konsulära uppdrag som enligt annan lagstiftning hör till beskickningarna att betraktas som konsulära tjänster. Dessutom bemyndigas republikens president att föreskriva att konsulära tjänster ska tillhandahållas av någon annan beskickning än den som i övrigt är behörig att tillhandahålla tjänsterna. Det är positivt att honorärkonsulernas befogenheter och uppgifter förtydligas i lagen om konsulära tjänster. Honorärkonsulerna kan bland annat främja Finlands ekonomiska intressen och ge exempelvis nödställda allmänna råd och vägledning samt andra konsulära tjänster.

Konsekvensbedömning

Strukturella förändringar är helt nödvändiga vid Finlands beskickningar, vilket utskottet redan tidigare påpekat. Tack vare propositionen får utrikesförvaltningen nya kostnadseffektiva alternativ för att vara representerad internationellt. Utskottet anser detta vara en stor fördel med lagförslaget. Beskickningarna kan byggas ut genom lättare förvaltningsstrukturer som kan inbegripa till exempel så kallade laptopambassader. Det betyder att Finland kan vara representerat i landet med renklarare strukturer utan det stora ramverk som konsulära tjänster förutsätter.

Enligt propositionen är bestämmelserna utformade så att de inte ställer hinder i vägen för e-tjänster. Utskottet vill understryka vikten av att införa e-tjänster. Framför allt systemen för uppehållstillstånd och passärenden bör förbättras aktivt och bli heltäckande. En proposition om ändring av passlagen (RP 85/2014 rd) behandlas för närvarande av riksdagen och den ska tillåta att vanlig pass ansöks elektroniskt hos polisen. Däremot går enligt uppgifter till utskottet inte att ansöka om pass elektroniskt i utlandet på beskickningarna eftersom utrikesförvaltningens och polisens informationssystem inte är kompatibla. Det krävs omfattande tekniska omställningar och de kan inte göras av resursmässiga och tekniska skäl, åtminstone inte genast när e-tjänsterna införs. Utskottet anser det viktigt att ta fram kompatibla system. Utrikesministeriet har testat en så kallad passportfölj i Förenta staterna, Kanada och Spanien. Utskottet vill uppmuntra till att utveckla och utöka användningen av passportföljen på ställen där servicen tunnas ut.

Propositionen ger ingen information om hur det är tänkt att beskickningarnas geografiska verksamhetsområden ska centraliseras eller i vilken omfattning koncentrationen av vissa uppdrag till vissa beskickningar berör exempelvis uppehållstillstånd, visering eller pass. Utskottet har därför begärt kompletterande information från utrikesministeriet för att kunna bedöma konsekvenserna. Utrikesutskottet uppger att man i förordningen om konsulära tjänster kommer att ta hänsyn till bland annat efterfrågan på tjänster på konsulaten, avstånden mellan konsulaten och de faktiska möjligheterna att resa till en beskickning i ett annat land för att få konsulära tjänster. I synnerhet i Europa kommer man satsa på effektivitet eftersom avstånden är korta och gränspassage i regel går utan problem. Servicen i Beneluxländerna förläggs till Bryssel och servicen för bland annat Bagdad och Damaskus till Ankara. Målet är enligt propositionen att inte sätta tillgången till konsulära tjänster på spel i de områden där det redan nu är svårt att få konsulära tjänster till exempel för att det finns så få beskickningar och avstånden mellan dem är långa.

I reformen är det viktigt att se till att det finns faktiska möjligheter att få konsulära tjänster och att hindren inte blir orimligt stora. Utskottet hänvisar till inkommen information och understryker att centraliserad service inte får inverka på möjligheterna att exempelvis få ansökan om uppehållstillstånd inledd och behandlad. Då bör det uppmärksammas att det kan vara krångligare för vissa människor att ansöka om uppehållstillstånd på grund av dels kraven på laglig vistelse och passbestämmelserna, dels kravet på visering för det land där tjänsterna finns. I detta läge vore det till fördel om Schengenländerna kunde förbättra samarbetet kring visering.

På senare år har röstningsaktiviteten bland finländare i utlandet legat kring 8–13 procent. Justitieministeriet är positivt inställt till brev- och webbröstning men än så länge har det inte gått att få nödvändiga anslag i statsbudgeten. Utskottet påminner också om att det pågår en utredning om webbröstning, som blir klar i början av 2015. Brev- och webbröstning kan ge finländare bosatta i utlandet och andra som vistas utomlands verkliga möjligheter att utnyttja sin rösträtt. Det är således av stor vikt att snabbt förbättra röstmöjligheterna för finländare i utlandet och då ta hänsyn till valhemligheten.

Trots kompletterande information går det i dag inte att exakt bedöma vilka regionala eller kvalitativa konsekvenser propositionen kommer att ha för de konsulära tjänsterna, anser utrikesutskottet. Vid verkställigheten av lagen, och beredningen av förordningen, är det av största vikt att myndigheterna samarbetar framför allt med inrikesministeriet för att servicestandarden ska vara hög och tillgången till tjänster god.

Med hänvisning till inkommen information påpekar utskottet också att det måste följas upp och utvärderas hur tillgången till tjänster påverkas av verkställigheten. Konsekvenserna måste rapporteras till utrikesutskottet ett år efter att förordningen har trätt i kraft.

Rättssäkerhet och behandlingsordning

Propositionen går in på hur omstruktureringen förhåller sig till bestämmelserna om rättssäker-

het för medborgarna och garantier för god förvaltning. Målet är att dessa grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoses i och med att beskickningarna får större verksamhetsmöjligheter och både tillgången till och kvaliteten på konsulära tjänster tryggas. Propositionen beaktar konsulära tjänster till nödställda och liknande tjänster, som kräver att fallen tas om hand med en gång. Utskottet understryker att personalen måste ha sakkunskap och vara tillräckligt stor för att omdisponeringen av tjänsterna inte ska försämra hjälpen till nödställda, handläggningen av tillståndsärenden eller möjligheterna att fatta beslut.

Som det sägs i motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen innefattar förslag om relevanta hänvisningsbestämmelser i medborgarskapslagen, passlagen, utlänningslagen och värnpliktslagen. Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker därför lagförslagen utan ändringar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att utrikesministeriet på grund av osäkerhetsfaktorerna i konsekvensbedömningen ovan följer upp och utvärderar hur ändringen av lagen om konsulära tjänster verkställs och tillgången till tjänster utvecklas samt i förekommande fall vidtar åtgärder för att säkerställa servicen. En utredning om hur lagstiftningen fungerar och vilka konsekvenser den har ska lämnas till utrikesutskottet ett år efter det att förordningen har trätt i kraft.

Helsingfors den 21 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Tom Packalén /saf
Juha Sipilä /cent
Jutta Urpilainen /sd
ers. Pia Kauma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.