

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 55/2010 vp**

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä joulukuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 275/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Päivi Blinnikka, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Veli-Pekka Rautava, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain viisumia koskevia säännöksiä vastamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta viisumisäännösten laatimisesta. Asetusta täydentävästi ehdotetaan säänneltäväksi tilannetta, jossa asetuksen mukaisesti osittain luovutetaan eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön oikaisuvaatimusmenettely niissä tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 5 päivänä huhtikuuta 2011.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa muutoksenhakusäätelyä arvioidaan perustuslain 21 §:n sekä tehtävien siirtoa perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen 28 §:ssä on EU:n viisumisäännyöstön viittaava säännös ulkoasiainministeriön toimivallasta luovuttaa eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät ulkoiselle palveluntarjoajalle. Viisumisäännyöstön 43 artiklan 6 kohdan mukaan tällaisia tehtäviä ovat muun muassa tietojen ja hakemusten kerääminen ja hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisumimaksun periminen sekä matkustusasiakirjojen ja epäamisilmoitusten toimittaminen hakijoille. Tehtäviin voi kuulua myös biometrinen tunnisteen kerääminen. Viisumisäännyöstössä säädettyä tehtäväkokonaisuutta on valiokunnan mielestä — toisin kuin esityksen perusteluissa mainitaan — pidettävä julkisena hallintotehtävänä (vrt. PeVM 8/2002 vp, s. 3/II). Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tehtäväkokonaisuudessa ei ole kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen osalta valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 28 §:ssä viitattuun viisumisäännyöstön 40 artiklan 3 kohtaan, jonka perusteella yhteistyöhön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa voidaan turvautua vasta viimeisenä keinona erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä. Tällaisesta tilanteesta esimerkkinä mainitaan se, että hakijoiden suuren määrän vuoksi hakemusten ja tietojen keruuta ei ole mahdollista järjestää ajoissa ja asianmukaisissa olosuhteissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Pietarin pääkonsulaatissa tehdään vuosittain satoja tuhansia viisumipäätöksiä. Tehtävistä suo-

riutuminen konsulaatin toimesta erityisesti siinä vaiheessa, jolloin viisumihakemusten yhteydessä kerätään biometrisiä tunnisteen, saattaa muodostua varsin ongelmalliseksi. Tällaisissa tilanteissa tehtävien siirtämistä viisumisäännyöstönkin edellyttämänä viimesijaisena keinona ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan valiokunnan mielestä pitää perustuslain 124 §:n kannalta tarkoituksenmukaisena.

Ulkoisten palveluntarjoajien osalta kysymys on ulkomailla toimivista yleensä ulkomaalaisista yrityksistä, jotka avustavat Suomen konsulaatteja. Näille mahdollisesti annettavista tehtävistä ja niiden hoitamiseen liittyvistä edellytyksistä on säädetty yksityiskohtaisesti unionin lainsäädännössä. Tällaisen erityislaatuisen sääntelyn yhteydessä ei valiokunnan mielestä voida esimerkiksi vaatia, että hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi ulkoihin palveluntarjoajiin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Sen sijaan on muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Koska tehtäviin voi sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometrinen tunnisteen käsittelyä, on perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta erityisen tärkeää huolehtia tällaisten tietojen suojaamisesta oikeudettomalta käytöltä (PeVL 27/2005 vp, s. 3/II, ks. myös PeVL 14/2009 vp).

Viisumisäännyöstön liitteessä X on lueteltu vähimmäisvaatimukset, jotka on sisällytettävä ulkoisten palveluntuottajien kanssa tehtävään sopimukseen. Säännökset asettavat palveluntarjoajalle varsin korkeita ja yksityiskohtaisia vaatimuksia henkilötietojen suojasta, henkilöstön koulutuksesta ja käyttäytymisestä sekä tarkastusten sallimisesta. Vastaavasti viisumisäännyöstön 43 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuuksista muun muassa koulutuksen antamiseen ja valvonnan järjestämiseen. Sääntely kokonaisuutena sekä sen perusteella tehtävät sopimukset täyttävät tehtävien laatu huomioon

ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset myös valvovat tarkoin sopimuksen ehtojen täyttymistä ja palveluntarjoajien toiminnan asianmukaisuutta viisumisäännösten 43 artiklan 11 kohdan tarkoittamalla tavalla. Erityisesti valvonnassa ja tarkastuksissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisissa biometrinen tunnistusten käsittelyyn liittyvissä tehtävissä palveluntarjoajan toiminta on viisumisäännösten vaatimusten ja niiden pohjalta tehtyjen sopimusten mukaista.

Ulkoasiainministeriö voi lakiehdotuksen 27 §:n nojalla antaa viisumihakemuksiin liittyviä avustavia tehtäviä myös kunniakonsulleille. Tehtävien suorittamisessa on tällöin noudatettava samoja edellä mainitussa viisumisäännösten liitteessä X asetettuja vaatimuksia. Sääntely ei ole perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallista.

Valituskielto ja oikaisumenettely

Lakiehdotuksen 191 §:n 1 kohtaan sisältyy eräiltä henkilöön liittyviltä osin rajoitettu kielto valittaa muun muassa viisumin myöntämistä, epäämistä ja jatkamista koskevista päätöksistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista viisumiasioiden jättämistä muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta hyväksyttävänä (PeVL 4/2004 vp, s. 9/I ja PeVL 23/1998 vp, s. 5). Sääntely ei valiokunnan näkemyksen mukaan muodostu ongelmalliseksi myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan näkökulmasta (ks. esim.

Mamatkoulov ja Askarov v. Turkki, 4.2.2005, tuomion kohta 82, sekä Maaouia v. Ranska, 5.10.2000, tuomion kohdat 34—38).

Edellä mainitun valituskiellon piiriin kuuluva viisuminhakija tai -haltija voi kuitenkin ulkomaalaislakiin ehdotettavan uuden 191 a §:n nojalla hakea päätöksen tehneeltä viranomaiselta hallintolain 7 a luvussa tarkoitettua oikaisua viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen. Oikaisumenettelyn lisäämistä voidaan valiokunnan mielestä pitää etenkin perustuslain 21 §:n sekä perustuslain 9 §:n 4 momenttiin liittyvien oikeusturvavaatimusten (ks. PeVL 16/2010 vp, s. 2/I) kannalta myönteisenä.

Oikaisumenettelyä koskeva sääntely perustuu EU:n viisumisäännösten. Sen 32 artiklan 3 kohdan mukaan hakijalla on oikeus hakea muutosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen, ja 34 artiklan 7 kohdan perusteella vastaava oikeus on myös viisuminhaltijalla, jonka viisumi on mitätöity tai kumottu. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan on vielä asian jatkokäsittelyssä syytä arvioida sitä, riittääkö ehdotettu oikaisuvaatimusmenettely, jossa annettuun päätökseen ei ehdotetun 191 §:n 6 kohdan perusteella saa hakea muutosta valittamalla, täyttämään myös unionin säädöksen tarkoittaman vaatimuksen oikeudesta hakea muutosta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 55/2010 vp — HE 275/2010 vp

Helsingissä 8 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Hannu Hoskonen /kesk
	Hannes Manninen /kesk	Johannes Koskinen /sd
	Elisabeth Naucclér /r	Seppo Särkiniemi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.