

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 62/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 295/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, sisäministeriö
- kansalaispalvelupäällikkö Lauri Aaltonen ja lainsäädäntösihteeri Karoliina Hyttinen, ulkoasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että ulkoasiainministeriö voi sopia Suomen edustustolle ulkomaalaislain mukaan kuuluvien oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Jos tämä ei ole mahdollista, ulkoasiainministeriö voi tehdä sopimuksen ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi ulkoistettavan toiminnan edellytyksistä ja sen valvonnasta. Ennen tehtävien antamista sisäministeriötä on kuultava.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tehtävien antamista toisen valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan (69 b §), että ulkoasiainministeriö voi sopia Suomen edustustolle kuuluvien oleskelulupatehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Jos tehtävien antaminen tällaiselle edustustolle ei ole mahdollista, voi ministeriö sopia tehtävien antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä. Ulkoistettavissa olevat tehtävät luetellaan lakiehdotuksen 69 c §:n 1 momentissa. Tällaisia ovat mm. oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen, hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen ja biometristen tunnisteiden ottaminen sekä tallentaminen. Esityksen mukaan kyseiset oleskelulupatehtävät ovat pitkälti samantyyppisiä viranomaisia avustavia tehtäviä kuin viisumihakemusten käsittelyyn liittyvät tehtävät, joiden antamisesta ulkoiselle palveluntuottajalle on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 55/2010 vp).

Ulkoistettavissa olevaa tehtäväkokonaisuutta on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Ehdotettua 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 tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ulkoistettavissa olevat tehtävät eivät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Tehtävät ovat luonteeltaan oleskelulupahakemusten vastaanottamiseen ja tietojen välittämiseen liittyviä teknis- ja rutiiniluontoisia tehtäviä, joihin ei sisälly harkinta- tai päätösvaltaa.

Tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustellaan mm. oleskelulupahakemusten suurella määrällä, Suomen ulkomaan edustustoverkon supistamisella sekä palveluiden saataisuuden ja tason turvaamisella. Tarkoituksenmu-

kaisuusvaatimuksen osalta valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 69 b §:n 2 momenttiin, jonka mukaan oleskelulupatehtävien antaminen ulkoiselle palveluntarjoajalle on mahdollista toissijaisesti, erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä (PeVL 55/2010 vp, s. 2/II). Ehdotettujen avustavien ja teknisluonteisten tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle voidaan valiokunnan mielestä pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisenä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Ehdotetun sääntelyn mukaan ulkoasiainministeriön on ennen ulkoistamista ja toiminnan aikana varmistettava, ettei menettely vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ulkoistaviin tehtäviin voi kuulua lakiehdotuksen 69 c §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteiden käsittelyä. Valiokunta toistaa aikaisemman huomautuksensa siitä, että tällaisten tietojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta erityisen tärkeää (PeVL 55/2010 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta pitää lakiehdotuksen 69 e §:n 2 momentin sääntelyä tältä kannalta tarpeellisenä.

Lakiehdotuksen 69 d §:ssä säädetään palvelumaksusta. Ulkoisella palveluntarjoajalla on oikeus ottaa oleskeluluvan hakijalta palvelumaksu. Asiasta sovitaan ulkoasiainministeriön ja ulkoisen palveluntarjoajan kesken. Palvelumaksun on oltava pykälän mukaan kohtuullinen ja oikeassa suhteessa kustannuksiin, joita palveluntarjoajalle aiheutuu sen suorittaessa sille annettuja tehtäviä. Valiokunta esittää harkittavaksi, että laissa säädettäisiin myös siitä, että palvelumaksun suuruudesta on sovittava ulkoasiainministeriön ja palveluntarjoajan kesken.

Ehdotettu sääntely ja sen perusteella tehtävät sopimukset täyttävät tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hal-

linnon turvaamisesta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset valvovat 69 f §:n mukaisesti ulkoistettuja palveluita. Valvonnassa ja tarkastuksissa on erityistä syytä kiinnittää huomiota siihen, että biometristen tunnistajien käsittely on sääntelyn ja sopimusten mukaista (vrt. PeVL 55/2010 vp, s. 3/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tp.pj. Tapani Tölli /kesk
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas

Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaispääsihteeri Timo Tuovinen.