

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 36/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä joulukuuta 2010 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 275/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 55/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- passi- ja viisumiyksikön päällikkö Päivi Blinnikka ja lainsäädäntösihteeri Veli-Pekka Rautava, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen ja lainsäädäntösihteeri Virpi Ikkela, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jutta Gras ja ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäasiainministeriö
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- ylitarkastaja Pekka Martin, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— sisäasiainministeriö, poliisiosasto
— Helsingin poliisilaitos.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain viisumia koskevia säännöksiä vastamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta viisumisäännösten laatimisesta. Asetuksessa säädetään viisumin myöntämistä koskevista menettelyistä ja edellytyksistä sekä viisumin mitätöinnistä ja kumoamisesta. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ulkomaalaislaista asetuksen soveltamisen aloittamisen yhteydessä tarpeettomiksi jääneet säännökset. Samalla saatettaisiin asetuksen kanssa yhdenmukaisiksi viisumiasioiden toimivaltasäännökset. Esityksessä

ehdotetaan säänneltäväksi asetusta täydentävästi myös tilannetta, jossa asetuksen mukaisesti osittain luovutetaan eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle.

Otettaisiin myös käyttöön oikaisuvaatimusmenettely niissä tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset päätöksen tiedoksiannosta eräissä tapauksissa sekä ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuu-

luvan perheenjäsenen viisumihakemuksen käsittelemisestä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 5 päivänä huhtikuuta 2011.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on muuttaa ulkomaalaislain viisumia koskevat säännökset vastaamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (2009/810/EY) yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö). Asetusta sovelletaan hallintolain sijasta viisumihakemuksen jättämiseen, edustuston toimivallan tutkimiseen, hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen, sen käsittelyyn, käsittelyn keskeyttämiseen, hakemuksen siirtämiseen edustetun Schengen-valtion viranomaisille, viisumin myöntämiseen, sen epäämiseen, viisumin jatkamiseen, sen mitätöintiin, viisumin kumoamiseen, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomauksin ja muutosehdotuksin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen 28 §:ssä on EU:n viisumisäännöstöön viittaava säännös ulkoasiainministeriön toimivallasta luovuttaa eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät ulkoiselle palveluntarjoajalle. Viisumisäännösten 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 tunnistaminen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 55/2010 vp) todennut, että tehtäväkokoaisuutta on pidettävä julkisena hallintotehtävänä ja sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunnan mielestä kyse ei kuitenkaan ole merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tällaisen erityislaatuisten sääntelyn yhteydessä ei sen mielestä voida esimerkiksi vaatia, että hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi ulkoisiin palveluntarjoajiin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Koska tehtäviin voi sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometrinen tunnistaminen käsittelyä, on perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta kuitenkin erityisen tärkeää huolehtia tällaisten tietojen suojaamisesta oikeudettomalta käytöltä.

Hallintovaliokunta pitää perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisen kannalta erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset valvovat tarkoin ulkoisten palveluntuottajien kanssa tehtävien sopimusten 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 tunnistaminen käsittelyyn liittyvissä tehtävissä palveluntarjoajan toiminta on viisumisäännösten vaatimusten ja niiden pohjalta tehtyjen sopimusten mukaista.

Oikaisuvaatimusmenettely

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 191 a §, jonka 1 momentissa säädettäisiin hallintolain 7 a luvun mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä viisumin epäämis- ja mitätöintipäätösten sekä sellaisten viisumin kumoamis- päätösten osalta, joita ei ole tehty viisumihalti-

joiden pyynnöstä. Aikaisemmin näihin päätöksiin ei ole voinut hakea lainkaan muutosta.

Hallintovaliokunta pitää oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa kannatettavana. Se parantaa viisumin hakijan oikeusturvaa luomatta kuitenkaan liian raskasta menettelyä viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista koskevaan muutoksenhakuun.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että se on aikaisemmissa lausunnoissaan pitänyt viisumiasioden jättämistä muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta hyväksyttävänä (PeVL 4/2004 vp ja PeVL 23/1998 vp). Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen osalta antamassaan lausunnossa valiokunta on kuitenkin kehottanut hallintovaliokuntaa vielä arvioimaan 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.

Hallintovaliokunta toteaa, että viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaan viisuminhakijalla on oikeus hakea muutosta viisumin epäämispäätökseen siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt hakemusta koskevan lopullisen päätöksen. Muutoksenhaussa menetellään kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Valiokunta pitää oikaisuvaatimusmenettelyä ulkomaalaislain 191 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa asianmukaisena oikeusturvakeinona. Hallintovaliokunta kehottaa kuitenkin ulkoasianministeriötä tarkoin seuraamaan oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuutta käytännössä.

Päätöksen tiedoksianto

Hallituksen esityksen 204 a § sisältää hallintolaista (434/2003) poikkeavan tiedoksiantomenettelyn. Ehdotuksen mukaan päätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisumisäännösten VI liitteen mukaiseen vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä. Esityksen perusteluissa ei ole tuotu selkeästi esiin, minkä vuoksi tiedoksianto

olisi säädettävä hallintolaista poikkeavalla tavalla.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallintolaista poikkeavaa tiedoksiantomenettelyä pidetään välttämättömänä ottaen huomioon viisumiasioden erityisluonne sekä viisumihakemusten vuosittainen suuri määrä.

Viisumisäännöstyössä ei ole tarkemmin säädetty päätöksen tiedoksiantoajankohdasta. Jos Schengenvaltio on luovuttanut 43 artiklassa säädetyn tehtävän ulkoiselle palveluntarjoajalle, se voi luovuttaa päätöksen viisuminhakijalle tai tämän edustajalle. Päätös voidaan luovuttaa 42 artiklan mukaan myös kunniakonsulin kautta, mikäli Schengenvaltio on päättänyt tällaisesta menettelystä. Viisumisäännösten 45 artiklan mukaan edustustot voivat tehdä yhteistyötä hakemuksen jättämistä varten myös kaupallisten organisaatioiden, kuten esimerkiksi matkatoimistojen, kanssa.

Valiokunta katsoo, että viisumihakemusten käsittelyn erityisluonteen vuoksi esiintyy monia tilanteita, joissa viisuminhakija ei asioi henkilökohtaisesti edustustossa viisumipäätöksen vastaanottamista varten, minkä vuoksi se pitää hallintolaista poikkeavaa tiedoksiantomenettelyä viisumiasioden tiedoksiannon osalta hyväksyttävänä.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Ulkoasiainministeriö on kehusehdotuksessaan vuosille 2012—2015 esittänyt 13 henkilötyövuoden poikkeusta tuottavuusohjelmaan johtuen lisääntyvistä maahantulotehtävistä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ulkomaan edustustoihin ei kuitenkaan tässä vaiheessa esitetä lisäystä lähetettyihin henkilöstövoimavaroihin.

Hallintovaliokunta toteaa, että sisäisen turvallisuuden ohjelmaan perustuvan laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman mukaan ulkoasiainministeriön edustustoilla on merkittävä ja yhä kasvava rooli laittoman maahantulon torjunnassa. Tehokkainta ja taloudellisinta on ehkäistä ennakoitua laittomaa maahantuloa jo edustustoissa.

Hallintovaliokunta edellyttää, että esityksen täytäntöönpanon edellyttämistä henkilöresursseista huolehditaan asianmukaisesti.

Yksityiskohtaiset perustelut

27 §. *Kunniakonsulin käyttö.* Pykälän sanamuodon mukaan kunniakonsuli saisi viisumisäännösten 43 artiklassa tarkoitetut tehtävät hoitettavakseen turvallisuuden ja tietosuojan takaamiseksi. Hallintovaliokunta katsoo kuitenkin, että asetuksen 42 artiklaa voi tulkita myös niin, että kunniakonsulille voidaan antaa 43 artiklassa tarkoitettuja tehtäviä edellyttäen, että turvallisuus ja tietosuoja on turvattu. Pykälä ja viisumiasetuksen sisältö eivät siten välttämättä vastaa toisiaan. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentista poistetaan sanat "ja huolehtia näihin tehtäviin liittyvistä toimenpiteistä turvallisuuden ja tietosuojan takaamiseksi".

204 a §. *Tiedoksianto viisumiasiassa.* Pykälän 1 momenttia on tarkoitus soveltaa myös silloin, kun kyseessä on ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluva henkilö. Valiokunta ehdottaa, että momentin alusta poistetaan sanat "Viisumisäännösten mukaisesti ilmoitettu", koska ne eivät sovellu käytettäväksi silloin, kun kyseessä on vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa henkilöä koskeva päätös.

Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 20—26 ja 32 § sekä 191 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 32 § osaksi laissa 360/2007,
muutetaan 3 §:n 4 kohdan ruotsinkielinen sanamuoto, 17, 27—31 ja 155 a § sekä 191 §:n 1 momentin 1 kohta,
sellaisina kuin niistä ovat 27 ja 30 § laissa 323/2009, 31 § osaksi laissa 973/2007 (*poist.*) sekä 155 a § ja 191 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 360/2007, sekä
lisätään 18 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 191 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 581/2005, 619/2006 ja 360/2007, siitä lailla 581/2005 kumotun 6 kohdan tilalle uusi 6 kohta sekä lakiin uusi 191 a ja 204 a § seuraavasti:

17 ja 18 §
(Kuten HE)

27 §
Kunniakonsulin käyttö

Viisumisäännösten 42 artiklassa tarkoitetun kunniakonsulin valtuutuksen suorittaa yksi tai useampi viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu tehtävä (*poist.*) antaa ulko-

asiainministeriö, jos se on tarpeellista palvelujen saatavuuden, toiminnan tehokkuuden tai muun vastaavan erityisen syyn vuoksi.

(2 mom. kuten HE)

28—31, 155 a, 191 ja 191 a §
(Kuten HE)

204 a §

Tiedoksianto viisumiasiassa

(Poist.) Viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamispäätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisumisäännösten VI liitteen mukaiseen vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

(2 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Oiva Kaltiokumpu /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Elsi Katainen /kesk
jäs.	Marko Asell /sd	Timo V. Korhonen /kesk
	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Raimo Piirainen /sd
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Pietari Jääskeläinen /ps	vjäs. Paula Sihto /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.