Valiokunnan mietintö HaVM 9/2015 vp─ HE 54/2015 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 54/2015 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- passi- ja viisumiyksikön päällikkö Päivi Blinnikka, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Janne Kinnunen, Maahanmuuttovirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- Helsingin hallinto-oikeus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että lyhytaikaisen viisumin epäämis-, mitätöimis- ja kumoamispäätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus tutkisi, onko viisumia koskeva päätös tehty viisumisäännöstön menettelysäännösten mukaisesti ja onko päätös perustunut säännöstössä säädettyihin epäämis-, mitätöimis- ja kumoamisperusteisiin. Oikaisuvaatimusmenettelyä käytettäisiin viisumiasioissa vain, kun on kyse ulkomailla Suomen edustuston tekemästä viisumin epäämis-, mitätöimis- tai kumoamispäätöksestä. Esityksen tavoitteena on parantaa viisumivelvollisen oikeusturvaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2016.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Muutoksenhakumenettely viisumiasioissa

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa kaikille viisumia hakeneille tai viisumin saaneille viisumivelvollisille Euroopan unionin oikeuden mukainen muutoksenhakumenettely, jossa viisumivelvollisen on mahdollista saattaa asiansa valittamalla hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) mukaan lyhytaikaisen viisumin epäämis-, mitätöimis- ja kumoamispäätöksestä voidaan hakea muutosta pääsäännön mukaan vain oikaisuvaatimusmenettelyssä. Euroopan komissio on toistuvasti katsonut, ettei Suomen lainsäädäntö tältä osin ole unionioikeuden mukainen. Esityksen taustalla on erityisesti komission Suomelle antama perusteltu lausunto, joka nojautuu Euroopan unionin tuomioistuimen joulukuussa 2013 antamaan tuomioon (asia C-84/12 Koushkaki), jonka mukaan viranomaisilla on laajasti harkintavaltaa viisumisäännöstössä mainittujen viisuminepäämisperusteiden soveltamisessa, mutta ne voivat hylätä viisumihakemuksen vain viisumisäännöstössä luetellulla epäämisperusteella.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ulkomaalaislain muuttamista välttämättömänä. Ehdotuksen mukaan Suomen edustustossa ulkomailla tehtyyn viisumipäätökseen haetaan muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Rajatarkastuksen yhteydessä tai sisämaassa tehtyihin viisumipäätöksiin haettaisiin muutosta valittamalla suoraan toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen, mitä valiokunta pitää perusteltuna menettelynä, sillä samanaikaisesti annetaan usein maastapoistamispäätös, josta on valitusoikeus suoraan hallinto-oikeuteen. Näin samaa henkilöä koskevat asiat voidaan käsitellä yhtä aikaa samassa tuomioistuimessa. Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvien EU-, ETA- ja Sveitsin kansalaisten perheenjäsenten osalta muutoksenhaku tapahtuu jo nykyisin valitusteitse suoraan hallinto-oikeuteen.

Valiokunta katsoo, että ehdotetut muutokset selkeyttävät muutoksenhakujärjestelmää ja parantavat kokonaisuutena viisumivelvollisten oikeusturvan tasoa. Ehdotettua menettelyä voidaan pitää myös viranomaisten toiminnan kannalta toimivana. Esitykseen sisältyvän jatkovalituskiellon osalta valiokunta viittaa esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä.

Edustustojen tekemiä oikaisuvaatimuspäätöksiä koskevat valitukset tulisivat käytännössä useimmiten käsiteltäväksi Helsingin hallinto-oikeudessa ulkomaalaislain 192 §:n 4 momentin mukaisesti. Rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston tekemiä päätöksiä koskevat valitukset jakautuisivat osin eri hallinto-oikeuksiin lain 192 §:n 1 momentin mukaisesti. Esityksessä on tilastojen pohjalta arvioitu, että valitusmahdollisuutta hallinto-oikeuteen käyttäisi vuosittain noin 200 viisumivelvollista. Määrän kehitystä ei voida kuitenkaan varmuudella ennustaa. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota Helsingin hallinto-oikeuden resurssitilanteeseen, jota tulee entisestään tiukentamaan muun muassa odotettavissa oleva turvapaikkapäätöksistä tehtävien valitusten määrän huomattava kasvu.

Voimaantulosäännös

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2016. Valiokunta kuitenkin ehdottaa, että voimaantulon tarkka ajankohta jätetään yleisesti noudatetun käytännön mukaisesti avoimeksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 54/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen. ***(Valiokunnan muutosehdotukset)***

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 191 §:n 6 kohta ja 191 a §, sellaisina kuin ne ovat, 191 §:n 6 kohta laissa 1218/2013 ja 191 a § laissa 266/2011,

muutetaan 191 §:n 1 kohta ja 204 a §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 191 §:n 1 kohta laissa 1218/2013 ja 204 a §:n 2 momentti laissa 266/2011, sekä

lisätään 190 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 516/2008 ja 1214/2013, uusi 3 momentti, lakiin uusi 190 a ja 190 b § sekä 196 §:ään uusi 2 momentti, seuraavasti:

190 §

Valitus

— —

Muutoksenhausta viisumiasioissa säädetään 190 a §:ssä.

190 a §

Muutoksenhaku viisumiasioissa

Suomen edustuston viisumisäännöstön nojalla tekemään viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä edustustolta siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Kun kyse on unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta vii-

sumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan 10 lukua, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Suomen edustuston oikaisuvaatimukseen tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston viisumisäännöstön nojalla tekemään viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

190 b §

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöstä koskeva oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Oikaisuvaatimusta koskevan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jollei kuuleminen ole erityisestä syystä tarpeen.

Oikaisuvaatimukseen annettavan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä siltä osin kuin kyse on viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksen perusteena olevasta toisen Schengen-valtion tai kolmannen maan viranomaiselta saadusta viisuminhakijaa tai viisuminhaltijaa koskevasta tiedosta taikka tiedosta, jonka mukaan viisuminhakija tai viisuminhaltija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka sen kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon.

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

1) viisumisäännöstön mukaista viisumihakemuksen jättämiseen liittyvää velvollisuutta, Suomen edustuston toimivaltaa, viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamista, hakemuksen käsittelyn keskeyttämistä, hakemuksen siirtämistä edustetun Schengen-valtion viranomaiselle ja viisumin jatkamista koskeva päätös sekä päätös, jolla viisumi on myönnetty;

— —

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

— —

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista, ei saa hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Valiokunnan mietintö HaVM 9/2015 vp

204 a §

Tiedoksianto viisumiasiassa

— —

Edellä 190 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä koskeva tiedoksianto saadaan toimittaa lähettämällä päätös postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen taikka luovuttamalla päätös ulkomaalaiselle päätöksen tehneen viranomaisen luona. Päätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä päätökseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Helsingissä 12.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Reijo Hongisto ps
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne