

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että oikaisuvaatimusmenettely siirrettäisiin Suomen edustustoista ulkoministeriöön tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan viisumisäännösten nojalla ja oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittäisiin etukäteismaksu.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että asianosainen voisi itse ottaa perhesiteen selvittämiseksi tehtävää DNA-tutkimusta varten posken limakalvolta otettavan näytteen edustuston virkailijan valvonnassa eikä näytteenottoon näissä tilanteissa enää tarvittaisi terveydenhuollon ammattihenkilöä. Näytteenottoa ei enää säänneltäisi. DNA-näytteet hävitettäisiin kahden vuoden kuluttua näytteenotosta. Nykyään näytteet tuhotaan Maahanmuuttoviraston ilmoitettua Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle oleskelulupapäätöksen valmistumisesta. DNA-tutkimuksen tuloksien hävittämisestä luovuttaisiin, jotta tuloksia voidaan käyttää uudelleen.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019.

SISÄLLYS

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

1.1.1 Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Vireillepano, toimittaminen ja oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä valittaminen

Ulkomaalaislain 190 a §:ssä säädetään muutoksenhausta viisumiasioissa. Pykälän 1 momentissa säädetään muun ohella, että Suomen edustuston viisumisäännösten 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. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen edustuston oikaisuvaatimukseen tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston viisumisäännösten 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.

Pykälä sisältää kootusti kaiken muutoksenhakua viisumiasioissa koskevan sääntelyn. Oikaisuvaatimuksen tekeminen ei yleensä vaadi lainopillista asiantuntija-apua, vaan viisumivelvollinen voi itse laatia oikaisuvaatimuksen viisumipäätöksen tehneelle edustustolle ja saada siten asiansa uudelleen käsitellyksi. Voimassaolevaa pykälää säädettäessä katsottiin, että lähellä viisumivelvollista tapahtuva oikaisuvaatimuksen käsittely on toimiva ja edullinen keino viisumivelvollisen oikeusturvan

toteuttamiseen ottaen huomioon viisumin luonne lyhytaikaiseen matkustamiseen oikeuttavana lupana (HE 54/2015 vp).

Maksun periminen käsittelystä

Nykytilassa oikaisuvaatimuksen käsittely on maksuton. Suoritteen maksuttomuudesta ei ole nimenomaista säännöstä.

Raukeaminen

Ulkomaalaislain 191 §:ssä säädetään valituskielloista. Pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan ulkomaalaislain nojalla tehtyyn päätökseen, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti muuttanut pois Suomesta, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Valituskiellosta koskien päätöstä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut oikaisuvaatimuksensa, ei ole erikseen säädetty laissa.

Käsittelyaika

Ulkomaalaislain 190 b §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan 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.

Päätöksen tiedoksianto

Ulkomaalaislain 204 a §:ssä säädetään tiedoksiannosta viisumiasiassa. Pykälän 2 momentin mukaan 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 päätöksen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

1.1.2 DNA-tutkimus

Ulkomaalaislain 66 §:n mukaan DNA-testiä varten tarpeelliset näytteet ottaa ulkomailla Suomen edustustossa tai edustuston järjestämissä tiloissa terveydenhuollon ammattihenkilö. Testinäytteen ottamisen valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa Maahanmuuttoviraston tai edustuston virkamies. Näin ollen DNA-tutkimusta varten tarvittavan verinäytteen ja posken limakalvoilta otettavan näytteen ottamisen on edustustossa tai edustuston järjestämissä tiloissa suorittanut paikallinen terveydenhuollon ammattihenkilö edustuston virkailijan valvonnassa. Viime vuosina kaikki otetut näytteet ovat olleet limakalvonäytteitä. Verinäytteitä ei ole otettu. DNA-tutkimuksia tehdään tapauksissa, joissa oleskeluluvan hakijoiden perhesiteistä ei muuten ole saatu riittävää selvitystä.

Ulkomaalaislain 66 §:n 1 momentin mukaan kun Maahanmuuttovirasto on ratkaissut asian, se ilmoittaa testin toimittajalle, että näytteet ja DNA-tunnistetiedot hävitetään. Maahanmuuttoviraston on tullut pitää kirjaa siitä, mitkä DNA-tutkimusta edellyttäneet päätökset on käsitelty loppuun ja ilmoittaa asiasta testin toimittajalle. Ilmoitukset on toimitettu Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle kootusti kaksi kertaa vuodessa.

1.2 Kansainvälinen kehitys

Yleistä

Viisumihakemusta koskeva päätös sekä oikaisuvaatimusasian käsittely ja päätöksenteko tapahtuvat ulkomailla Suomen edustustossa. Pohjoismaiden lähestymistapa on jokseenkin hajanainen ulkomaalaislain 190 a §:ssä säädetyn oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan muutoksenhaun osalta. Lisäksi muutoksenhakuun voivat vaikuttaa Schengen-maiden edustustojen sopimukseen perustuvat edustusjärjestelyt. Muutoksenhakuviranomaisen sijainti vaihtelee suuresti niin Pohjoismaissa kuin muissa Schengen-maissa.

Norja

Norjassa viisuminhakija voi vaatia oikaisua kielteiseen viisumipäätökseen Maahanmuuttovirastolta (UDI). Jos viisumipäätöstä ei muuteta, Maahanmuuttoviraston on siirrettävä oma päätöksensä valituslautakunnan päätettäväksi (Immigration Board of Appeal).

Ruotsi

Ruotsissa viisuminhakija voi vaatia oikaisua siltä edustustolta, joka on tehnyt kielteisen viisumipäätöksen.

Tanska

Tanskassa viisuminhakija voi vaatia oikaisua siltä edustustolta, joka on tehnyt kielteisen viisumipäätöksen. Edustusto voi siirtää oikaisuvaatimuksen Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.

Latvia

Latviassa viisuminhakija voi vaatia oikaisua kielteiseen viisumipäätökseen ulkoministeriön konsuliyksiköltä.

Ranska

Ranskassa viisuminhakija voi vaatia oikaisua kielteiseen viisumipäätökseen riippumattomalta viisumikomissiolta tai sisäministeriöltä.

Sveitsi

Sveitsissä viisuminhakija voi vaatia oikaisua kielteiseen viisumipäätökseen Maahanmuuttovirastolta (SEM).

Tšekki

Tšekeissä viisuminhakija voi vaatia oikaisua kielteiseen viisumipäätökseen maahantulotarkoituksesta riippuen joko ulko- tai sisäministeriöltä.

Unkari

Unkarissa viisuminhakija voi vaatia oikaisua kielteiseen viisumipäätökseen ulkoministeriön konsuliyksiköltä.

1.3 Nykytilan arviointi

1.3.1 Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on antaa asianosaiselle oikeusturvaa, ja siinä kontrolloidaan tässä tarkoituksessa tehdyn päätöksen lainmukaisuutta. Oikeusturvan toteutuminen julkishallinnossa edellyttää, että eri keinoin turvataan hallintotoiminnan lainmukaisuus. Tämän vuoksi julkisoikeudellista hallintotehtävää suoritettaessa myös oikeusturvatekijät on otettava huomioon. Tavoitteena on, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista (HE 217/1995 vp s. 4).

Vuonna 2017 Suomen edustustoissa käsiteltiin yhteensä 827 475 viisumihakemusta. Hakemuksia koskevista päätöksistä 1,1 prosenttia oli lopputulokseltaan kielteisiä. Kielteisten viisumipäätösten kokonaismäärä oli siten noin 9100 kappaletta. Kielteinen päätös annetaan asiakkaalle Euroopan unionin viisumisäännöstön (810/2009/EY) liitteen VI mukaisella vakiolomakkeella, jossa syy ilmoitetaan soveltuvat perusteet rastittamalla.

Viisumiasioita koskeva oikaisuvaatimusmenettely otettiin käyttöön Suomen edustustoissa ulkomaalaislain muutoksella 266/2011, joka tuli voimaan huhtikuussa 2011. Käytännössä suurin osa oikaisuvaatimuksista tehdään Suomen edustustoille viisumin epäämistä koskevista päätöksistä. Oikaisuvaatimus tulee tehdä kielilain (423/2003) nojalla suomen- tai ruotsinkielellä. Pääsääntöisesti viisumivelvollinen laatii oikaisuvaatimuksen itse tai valtuuttaa kutsujaosapuolen toimimaan puolestaan viisumiasiaassa. Viisumipäätöksiä koskevien oikaisuvaatimusten kokonaismäärät ovat kasvaneet 2015–2017 välisenä aikana noin 100 päätöksen vuosivauhtia. Vuonna 2017 Suomen edustustot vastaanottivat yli 750 oikaisuvaatimusta, joiden seurauksena noin 5 prosenttia kielteisistä viisumipäätöksistä kumottiin.

Ulkomaalaislain 190 b §:n 1 momentin mukaisesti oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Oikaisuvaatimusmenettelyn taustalla oleva yleisempi pyrkimys muutoksenhakukäsittelyn tehokkuuteen ei kuitenkaan ole käytännössä toteutunut. Edustustoissa on vaativia juridista ongelmanratkaisukykyä koskevia tilanteita, joiden määrästä, selvittämisestä ja vaikeudesta johtuen käsittelyajat ovat tapauskohtaisesti voineet venyä useisiin kuukausiin. Tämän seurauksena

viisumivelvollinen on voinut joutua odottamaan oikaisuvaatimusta koskevaa päätöstä kohtuuttoman kauan ja siten myös pääsy hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakuun on viivästynyt.

Suomen edustustolla on hyvä tuntemus ja tieto viisumivelvollisen maan paikallisista olosuhteista ja paikallisesta kulttuurista. Oikaisuvaatimusten ratkaiseminen on kuitenkin johtanut edustustojen päivittäiseen neuvonta- ja ohjeistamistarpeeseen ulkoministeriöstä käsin. Oikaisuvaatimusten käsittelyn vaatiman riittävän juridisen osaamisen puuttuminen erityisesti hallintomenettelyn ja päätösten perustelujen osalta sekä oikaisuvaatimusten määrän yleinen kasvu ovat ruuhkautaneet edustustoja ja vievät merkittävästi aikaa edustustojen muiden ydintehtävien hoidolta. Ruuhkautuminen on myös rakenteellista ulkoasiainhallinnon työn ja resurssien liikkuvan luonteen vuoksi. Viisumivelvollisten oikeussuojan turvaamiseksi on perusteltua, että oikaisuvaatimusten käsittely ja ratkaiseminen siirrettäisiin ulkoministeriölle. Tämän johdosta lainsäädäntöä tulisi uudistaa. Lisäksi etukäteismaksujärjestelmä tehostaisi maksujen ohjausvaikutusta verrattuna maksuttomaan nykytilaan. Se todennäköisesti lisäisi viisumivelvollisten harkintaa oikaisuvaatimusasian vireillepanovaiheessa etenkin niissä tapauksissa, joissa asian menestymismahdollisuus on hyvin vähäinen oikeusturvaintressin ollessa viisumiasioissa muutoinkin huomattavan pieni.

1.3.2 DNA-tutkimus

Ulkomaalaislain 66 §:ssä säädetty vaatimus terveydenhuollon ammattihenkilön käyttämisestä DNA-näytteen ottajana on tarpeettomasti hankaloittanut näytteenottotilaisuuksien järjestämistä, hidastanut oleskelulupaprosesseja ja luonut kustannuksia. Vaatimusta ei pidetä enää tarpeellisena. DNA-näytteen ottaminen oman suun limakalvolta on helppoa ja turvallista, eikä näytteen ottamiseen tarvita erikoistunutta ammattitaitoa. Vertailukelpoista lakia oikeusgeneettisestä isyytutkimuksesta on muutettu (HE 91/2014, 12/2015) siten, että tutkittavat henkilöt voivat ottaa näytteen itse suun limakalvolta lastenvalvojan tai Suomen edustuston virkamiehen valvonnassa. Verinäytteen ottaisi edelleen terveydenhuollon ammattihenkilö. Verinäytteitä ei ole enää viime vuosina otettu lainkaan, mutta mahdollisuus verinäytteen ottamiseen säilytetään poikkeustapauksia varten. Verinäyte otettaisiin vain silloin kun limakalvonäytteen ottaminen ei ole mahdollista tai limakalvonäytteestä ei jostain syystä saada tulosta.

Pykälässä määritellään myös paikat, joissa DNA-näytteen voi ottaa ja eritellään ne Suomessa ja ulkomailla tapahtuvan näytteenoton osalta. Näytteenoton paikasta säätäminen on tarpeetonta, koska näytteenotto ei aseta erityisiä tarpeita paikan tiloille tai varustelutasolle. Myös lakia oikeusgeneettisestä isyytutkimuksesta on muutettu siten, että DNA-näyte otetaan terveydenhuollon toimintayksikössä ainoastaan tuomioistuimen määräämiä tutkimuksia varten.

Ulkomaalaislain 66 §:n 1 momentin vaatimus, jonka mukaan Maahanmuuttoviraston tulee asian ratkaistuaan ilmoittaa testin toimittajalle, että näytteet ja DNA-tunnistetiedot hävitetään, on luonut haasteita. Maahanmuuttoviraston on täytynyt kerätä tietoja päätöksistä, joissa DNA-tutkimusta on käytetty ja tehdä erillinen ilmoitus Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle hävitettävistä näytteistä ja tutkimustuloksista, mistä on aiheutunut ylimääräistä työtä. Menettelyä on mahdollista tehostaa säätämällä yhtenäisestä aikarajasta, jonka jälkeen näytteet hävitetään.

DNA-tunnistetietojen hävittämisen edellytys on ollut ongelmallinen. DNA-tutkimuksia suoritetaan yhä kasvavassa määrin ihmisille, joille on jo aiemmin suoritettu tutkimus. Näytteenoton koko prosessi kaikkine vaiheineen täytyy tällöin suorittaa uudelleen. Tilanteessa, jossa henkilöstä olisi säilytetty DNA-tutkimuksen tulokset, olisi mahdollista verrata aiempia tuloksia uuden, erikseen tutkittavan, perheenjäsenen tuloksiin. Tällöin aiemmin tehdyn tutkimuksen tulosten käyttämisestä ei aiheutuisi lisäkustannuksia, eikä lisää henkilöresursseja vaativaa työtä edustustossa, Maahanmuuttovirastossa ja Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksessa. Aiempaa tutkimustulosta voitaisiin käyttää hyödyksi esimerkiksi silloin, kun perheeseen syntyy lisää lapsia. On myös esiintynyt tilanteita, joissa ensin tutkitaan esimerkiksi äitikandidaatti ja useita lapsia ja vasta myöhemmin tulee tutkittavaksi isäkandidaatin näyte. Tällöin olisi erittäin hyödyllistä, ettei kaikista lapsista tarvitse järjestää uutta näytteenottoa.

Oikeusgeneettistä isyystutkimusta koskevan lain 15 §:n mukaan tutkimuksen tekijän on hävitettävä otettu näyte, kun kaksi vuotta on kulunut tutkimuksen tekemisestä. Laissa ei ole säädetty lainkaan tutkimustulosten hävittämistä. Arkistolaitos on määrännyt isyystutkimuksista annetut lausunnot, jotka sisältävät DNA-tunnisteet, pysyvästi säilytettäväksi. Isyystutkimuksissa Terveys- ja hyvinvoinnin laitos käyttää hyvin runsaasti aiemmin saatuja DNA-tuloksia uusissa tutkimuksissa. Aiempia tuloksia voidaan käyttää kaikissa tilanteissa, joissa joku tutkittavista on tutkittu aiemmin isäehdokkaan, äidin tai lapsen roolissa ja henkilö antaa suostumuksensa aiemmin saatujen DNA-tulosten käyttämiseen. Aiemmin saatujen DNA-tunnisteiden käyttö on koettu toimivaksi sekä työtä ja valtion kustannuksia säästäväksi menettelyksi.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Esityksen tavoitteena on saada viisumi- ja oleskelulupaprosessit hoidettua entistä joustavammin, taloudellisimmin ja tehokkaammin. Lakihanke toteuttaa omalta osaltaan pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kärkihanketta säädösten sujuvoittamisesta ja norminpurusta.

Esityksen tavoitteena on uudistaa viisumiasioiden muutoksenhakua siten, että oikaisuvaatimusmenettelystä tulisi niin viisumivelvollisen kuin viranomaisten toiminnan näkökulmasta mahdollisimman nopea, laadukas ja selkeä menettely. Oikaisuvaatimusasian käsittelyn menettelyllinen riipeys ja päätöstä koskevan juridisen asiantuntemuksen keskittäminen yhteen viranomaiseen edistävät viisumivelvollisen oikeusturvaa. Tavoitteena on kattaa ulkoasiainhallinnon toiminnasta aiheutuvat menot aiempaa suuremmalta osin palveluksia käyttäviltä viisumivelvollisilta perittävin maksuin. Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksua koskevalla uudistuksella pyritään myös vähentämään ulkoasiainhallinnon palvelujen ilmeisen perusteetonta käyttämistä ja saamaan asianosaiset punnitsemaan asian oikaisuvaatimusmenettelyyn viemistä silloin, kun se ei ole välttämätöntä. Esityksen tavoitteena on vahvistaa oikeusturvaa lisäämällä ulkoasiainhallinnon tuloja ja tehostamalla maksujen ohjausvaikutusta niin, että ulkoasiainhallinnossa vähenevät ne asiat, joissa oikeusturvaintressi on pieni.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään viisumin epäamis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole

tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa vaatia oikaisua edustuston sijasta ulkoministeriöltä. Ulkomaalaislaissa säädettäisiin myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta (etukäteismaksu).

2.2 DNA-tutkimus

Esityksen tavoitteena on DNA-tutkimusta koskevan prosessin sujuvoittaminen, sääntelyn ajanmukaistaminen ja kustannusten vähentäminen.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että asianosainen itse voisi ottaa DNA-tutkimusta varten posken limakalvolta näytteen Maahanmuuttoviraston tai edustuston virkailijan valvonnassa eikä näytteenottoon enää näissä tilanteissa tarvittaisi terveydenhuollon ammattihenkilöä. Näytteenottoa ei enää säänneltäisi. DNA-tutkimuksen suorittaja veloitettaisiin hävittämään DNA-näyte kahden vuoden kuluttua DNA-tutkimuksen tekemisestä ja DNA-tunnisteen ja muun tutkimusaineiston hävittämisestä luovuttaisiin.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

3.1.1 Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Oikaisuvaatimusta koskevista päätöksistä on voinut valittaa hallinto-oikeuteen 1.4.2016 alkaen. Vuonna 2017 Suomen edustustot ratkaisivat noin 750 oikaisuvaatimusta ja hallinto-oikeuteen tehtiin 44 oikaisuvaatimus päätöstä koskevaa valitusta.

Tilastot osoittavat viisumivelvollisten käyttäneen oikeuttaan muutoksenhakuun siten, että oikaisuvaatimusten määrä on kasvanut 100 asian vuosivauhtia 2015-2017 välisenä aikana. Oikaisuvaatimusten perusteella edustustot kumoavat viisumipäätöksiä vain yksittäisissä tapauksissa, joten pääsääntöisesti päätökset pysyvät ennallaan. Oikaisuvaatimuskäsittelyn keskittämisen, päätösten perustelujen laadun kehittämisen ja oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävän etukäteismaksun yhteisvaikutuksena on arvioitavissa, että vuosittain ulkoministeriölle tehtäisiin noin 500 oikaisuvaatimusta ja valitusmahdollisuutta hallinto-oikeuteen käyttäisi noin 25 viisumivelvollista. Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksulla olisi vaikutuksia oikaisuvaatimusten määrään, koska oikaisuvaatimuksen käsittelymaksun maksaminen etukäteen olisi edellytys oikaisuvaatimuksen käsittelylle. Maksu perittäisiin asian vireillepanon yhteydessä, ja asian käsittely aloitettaisiin vasta, kun maksu olisi maksettu. Oikaisuvaatimus raukeaisi, jos maksua ei suoriteta kohtuullisessa ajassa.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa koskevia arvioita on tehty viimeksi 2010-luvun alussa hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 275/2010 vp). Tuolloin yhden oikaisuvaatimuksen käsittelyyn arvioitiin kuluvan keskimäärin vähintään kolme työtuntia. Arvio tehtiin aikana, jolloin Suomen edustustojen oikaisuvaatimus päätöksiin ei saanut hakea muutosta valittamalla (valituskielto) ja päätökset olivat vakiomuotoisia. Valitusoikeus oikaisuvaatimusta koskevista päätöksistä on ollut mahdollinen huhtikuusta 2016 alkaen. Samalla hallintolain mukaisten oikaisuvaatimusasioiden selvittäminen ja ratkaiseminen ovat tulleet huomattavasti vaativimmiksi asioiden seikkaperäistymisen, oikeudellistumisen ja hallintolainkäyttölaissa säädettyyn hallinto-oikeusprosessiin osallistumisen myötä.

Käytännössä yhden oikaisuvaatimuksen käsittelyyn arvioitaisiin kuluvan kokonaisuudessaan keskimäärin 4-5 työtuntia ulkoministeriössä ja yksi työtunti ulkomaanedustustossa tilanteissa, jotka koskisivat muun muassa oikaisuvaatimuksen tallettamista sähköiseen järjestelmään, käsittelymaksun etukäteisvalvontaa ja oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen tiedoksiantoa ulkomailla. Ulkoasiainhallinnon oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittäväksi omakustannusarvoksi muodostuisi siten 288 euroa.

Maksuperustelain 6 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen esimerkiksi oikeudenhoitoon liittyvistä syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syytä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Lisäksi erityisestä syytä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Samanlaatuisista suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus. Oikeusministeriön tuomioistuinmaksulakia koskevassa mietinnössä todetaan, että oikeudenkäyntimaksujen suuruudesta päättämisen pääkriteerinä ei kuitenkaan jatkossakaan voi olla suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten peittäminen. Maksujen tulisi oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta olla yleensä selvästi alle omakustannusarvon, mutta toisaalta järkevässä suhteessa kustannuksiin (Tuomioistuinmaksulaki, työryhmämietintö 22.1.2015, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2015).

Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu ei olisi oikeusministeriön mietinnössä tarkoitettu oikeudenkäyntimaksu. Toisaalta oikaisuvaatimus on oikeussuojakeino. Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu olisi käytännössä viisumiasian muutoksenhakua koskeva etukäteismaksu ja sen vuoksi mietinnössä esitetyt maksun suuruudesta päättämisen kriteerit voidaan ottaa huomioon. Oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta ja kun lisäksi otetaan huomioon oikaisuvaatimuksen käsittelyn lähtökohtainen omakustannusarvo (288 euroa), oikaisuvaatimuksen käsittelymaksun määräksi esitetään 200 euroa, joka olisi selvästi alle omakustannusarvon. Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu ei muodostaisi tosiasiallista estettä oikaisuvaatimusmenettelyyn eikä hallinto-oikeusprosessiin pääsulle, sillä viisumihakemuksen vireillepanijan heikko henkilökohtainen taloudellinen tilanne on jo sinänsä yksi EU:n viisumisäännösten 32 artiklassa säädetyistä syistä viisumin epäämiselle. Oikeusturvan saatavuus ei näin ollen merkittävästi heikentyisi. Merkitystä ei myöskään olisi sillä, onko vireillepanija tulo- ja varallisuustasonsa perusteella oikeutettu julkiseen oikeusapuun. Helsingin hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota oikeuskäytännössään siihen, että myönnetty oikeusapu ilman omavastuuosuutta tukee osaltaan käsitystä siitä, että viisumihakijalla ei ole hallussaan viisumisäännöstyössä edellytetyt riittävät varoja (Helsingin HAO 6.3.2017 17/0181/1).

Ulkomailla oleskelevan viisumivelvollisen näkökulmasta arvioituna esitetty lakimuutos lisäisi viisumiasian muutoksenhakukustannuksia. Viisumivelvollisella on kuitenkin aina oikeus jättää uusi viisumihakemus riippumatta siitä, onko hän käyttänyt oikeuttaan muutoksenhakuun. Viisumihakemuksesta perittävä viisumimaksu on 60 euroa, mutta tietyille hakijaryhmille maksu on alhaisempi 35 euroa ja osalle

hakijoista kokonaan maksuton. Lisäksi ulkoasiainhallinnon perimä oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu palautettaisiin viisumivelvolliselle, jos ulkoministeriön oikaisuvaatimusta koskeva päätös olisi viisumivelvolliselle lopputulokseltaan myönteinen. Myös valitusasioissa, joissa muutoksenhakemus on ollut perusteltu ja menestyy, oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu palautettaisiin viisumivelvolliselle.

Hallituksen esityksessä esitetyt lakimuutokset vähentäisivät merkittävästi Suomen edustustojen oikaisuvaatimusasioita koskevaa työmäärää. Työmäärä lisääntyisi ulkoministeriössä, jossa oikaisuvaatimusten käsittelyä ja asiakaspalvelua koskevat toimenpiteet keskitetyksi ja pääasiallisesti toteutettaisiin. Edustustoissa vastaavat tehtävät tulevat huomattavasti kalliimmaksi kuin Suomessa. Ulkoministeriöstä käsin tulisi edelleenkin koordinoida koulutusta ja ohjausta edustustoverkostossa viisumihakijoiden kuulemisen sekä tapauskohtaisten oikaisuvaatimus- ja hallinto-oikeusmenettelyjen osalta. Nämä menettelyt koskisivat muun muassa oikaisuvaatimusten tallettamista sähköiseen järjestelmään, käsittelymaksun etukäteisvalvontaa, hallinto-oikeuden toimeksiantoja sekä oikaisuvaatimus- ja hallinto-oikeuspäätösten tiedoksiantoa ulkomailla. Henkilöstökustannuksina esitetty muutos aiheuttaisi arviolta yhden henkilötyövuoden työvoimatarpeen lisäyksen ulkoministeriöön. Arvio henkilöstökustannusten lisäykselle ulkoministeriössä olisi noin 71 500 euroa vuodessa. Lakiesityksen mahdollisesti vaativat muutokset henkilöstöresursseihin ovat toteutettavissa ulkoministeriön määrärahakehysten puitteissa.

Käytännössä viisumivalitusten aiheuttama työmäärä vähenisi Helsingin hallinto-oikeudessa, koska oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan uudistuksen arvioidaan supistavan viisumivalitusten määrää.

Oikaisuvaatimusmenettely on osa hyvää hallintoa. Lakimuutosten osalta olisi kyse ennen kaikkea perustuslain 21 §:n 1 momentissa mainittujen vaatimusten eli asianmukaisen ja viivyttyksettömän viranomaistoiminnan noudattamisesta. Mikäli tässä esityksessä ehdotettuja ulkomaalaislain muutoksia ei toteutettaisi, asioiden ruuhkautuminen ja oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn viivästyminen sekä riittävän juridisen osaamisen puuttuminen ulkomaanedustustoissa saattaisivat edelleen vaarantaa viisumivelvollisten ja välillisesti myös Suomen kansalaisten oikeusturvaa.

3.1.2 DNA-tutkimus

DNA-näytteitä on otettu erityisesti edustustoissa, joiden toiminta-alueella on ongelmia luotettavien perhesiteitä todistavien asiakirjojen toimittamisessa. Eniten näytteenottoja hoitaneita edustustoja ovat olleet Ankara, jossa näytteitä otettiin vuonna 2016 (154 kpl) ja vuonna 2017 (296 kpl), sekä Addis Abeba, jossa näytteitä otettiin vuonna 2016 (137 kpl) ja vuonna 2017 (143 kpl). Hanoissa näytteitä otettiin vuonna 2016 (41 kpl) ja vuonna 2017 (42 kpl). New Delhissä näytteitä otettiin vuonna 2017 (62 kpl).

DNA-näytteenoton kustannukset vaihtelevat maittain paikallisen palkkatason mukaan. Ankarassa kustannukset terveydenhuollon ammattihenkilön käyttämisestä näytteenotossa olivat noin 2749 euroa vuonna 2016 ja noin 5897 euroa vuonna 2017. Addis Abebassa kustannukset olivat noin 196 euroa vuonna 2016 ja 186 euroa vuonna 2017. Hanoissa kustannukset olivat noin 1470 euroa vuonna 2017. New Delhissä kustannukset olivat noin 660 euroa vuonna 2016 ja vuonna 2017 näytteet otti pääosin edustustossa työskennellyt sairaanhoitaja ilman erillistä korvausta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tutki 772 henkilön näytteet vuonna 2016, 1387 henkilön näytteet vuonna 2017 ja 466 henkilön näytteet tammi- ja huhtikuun välisenä aikana vuonna 2018. Näytteenoton kustannuksia vuositason tasolla ei ole tilastoitu. Voidaan kuitenkin arvioida, että kustannukset terveydenhuollon ammattihenkilön käyttämisestä näytteenotossa ovat alle 10 000 euroa vuodessa. Toimintaympäristön muutokset voivat kuitenkin hyvinkin nopeasti vaikuttaa vuosittaisiin määriin.

Edustustot laskuttavat näytteenotosta Maahanmuuttovirastoa. Näytteenoton kustannukset jäävät valtion vastattaviksi ulkomaalaislain 65 §:n 1 momentin nojalla. Kuitenkin saman pykälän 3 momentin mukaan, jos asianosainen on tahallaan antanut perhesiteestään vääriä tietoja, joiden perusteella hänet ja hänen ilmoittamansa perheenjäsen on ohjattu DNA-tutkimukseen, Maahanmuuttoviraston on velvoitettava hänet korvaamaan valtiolle tutkimuskulut, jollei tämä ole olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Maahanmuuttovirasto on tähän mennessä kaikissa tapauksissa katsonut, että kulujen korvaamiseen velvoittaminen olisi kohtuutonta ja näin ollen kaikki tutkimuskulut ovat jääneet Maahanmuuttoviraston vastattaviksi.

Kustannussäästöjä saavutettaisiin, kun vaatimus terveydenhuollon ammattihenkilön käyttämisestä näytteenotossa poistettaisiin laista. Esityksen taloudelliset vaikutukset ovat mittakaavaltaan pieniä, mutta silti valtion menoja vähentäviä. Joissakin edustustoissa DNA-näytteiden ottaminen on kuitenkin ollut merkittävässä kasvussa. Ankan edustustossa ne ovat kaksinkertaistuneet vuodesta 2016. Kustannukset terveydenhuollon ammattihenkilön käyttämisestä saattavat nousta huomattavasti lähivuosina ja erityisesti aina kun perheenyhdistämistä koskevia oleskelulupahakemuksia on poikkeuksellisen paljon. Esityksellä olisi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia niille hakijoille, joilta valtio mahdollisesti perii näytteenoton kulut, koska kokonaiskulut pienenevät yhden DNA-tutkimuksen kustannusten osatekijän poistuessa. Esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset olisivat epäsuoria vaikutuksia hakemusprosessien mahdollisesti nopeutuessa.

DNA-näytteen hävittämisellä kahden vuoden kuluttua tutkimuksen tekemisestä sen sijaan, että Maahanmuuttovirasto ilmoittaisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, milloin näyte hävitetään, ei ole suuria kustannusvaikutuksia. Uusintatutkimusten poistumisella, kun DNA-tunnisteita ei hävitettäisi, on kustannusvaikutuksia. Kustannuksia aiheuttaa näytteenottotilaisuuden järjestämisestä, näytteenottoa valvovasta virkamiehestä, tiloista, näytteen ja näytteenottomateriaalin kuljetuksista kansainvälisesti ja tutkimuksen suorittamisesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa. Kokonaiskustannusten arviointi on hankalaa ja vaihtelee sen mukaan, missä maassa näytteenotto suoritetaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Maahanmuuttovirastolta laskuttama kustannus on tällä hetkellä 270 euroa näytteeltä. Uusintatutkimuksia tehdään vuosittain joitakin kymmeniä, mutta määrä voi kasvaa nopeasti toimintaympäristön muutosten vuoksi ja aiemmin tutkittujen henkilöiden määrän kasvaessa. Arviolta kustannukset uusintatestauksista ovat tällä hetkellä useita tuhansia euroja vuodessa. DNA-tutkimuksen tekemisestä oleskelulupa-asiassa aiheutuvat kustannukset tulevat täysin valtion maksettavaksi, joten kustannussäästöt tulisivat täysimääräisesti valtion eduksi. Kokonaisuutena arvioiden esityksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

3.2.1 Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Tällä hetkellä edustustojen oikeudellista neuvontaa ja koulutusta hoitaa kaksi lakimiestä sekä muita virkamiehiä ulkoministeriön maahantulo- ja passiasioiden yksikössä. Suomen edustustot tekevät EU:n viisumisäännösten nojalla päätöksiä viisumin epäamisestä, mitätöimisestä ja kumoamisesta sekä oikaisuvaatimusta koskevia päätöksiä. Ehdotetun lain puitteissa ulkoministeriö olisi toimivaltainen oikaisuvaatimusten käsittelijänä ja ratkaisijana sekä lausunnonantajana oikaisuvaatimus päätöstä koskevan valitusasian tultua vireille hallinto-oikeudessa. Kuten edellä esityksessä todetaan, lakimuutos aiheuttaisi arviolta yhden henkilötyövuoden lisäyksen ulkoministeriön maahantulo- ja passiasioiden yksikön työmäärään.

Oikaisuvaatimusten käsittelyn keskittäminen ulkoministeriöön vähentäisi pääasiallisesti noin 30 ulkomaanedustuston työmäärää ja samalla lisäisi koko ulkoasiainhallinnon yleisiä toimintavalmiuksia maahantuloasioiden käsittelyssä. Edustustoilla olisi edelleenkin oikaisuvaatimusasioihin kohdistuvaa toimivaltaa. Tehtävät koskisivat kuitenkin tapauskohtaisesti lähinnä oikaisuvaatimuksen tallettamista sähköiseen järjestelmään, käsittelymaksun etukäteisvalvontaa ja oikaisuvaatimus- ja hallinto-oikeuspäätöksen tiedoksiantoa ulkomailla. Ulkoasiainhallintoa koskevat toimintamuutokset vahvistaisivat viisumivelvollisten asemaa ja oikeuksia.

3.2.2 DNA-tutkimus

Kaikkien näytteenotossa tarvittavien henkilöiden aikataulujen yhteensovittaminen on muodostunut ajoittain haasteeksi. Oleskelulupahakemusten käsittelyajat ovat saattaneet venyä tästä syystä. Poistamalla laista vaatimus terveydenhuollon ammattihenkilön käyttämisestä näytteenotossa saavutetaan kustannussäästöjä ja sujuvoitetaan Maahanmuuttoviraston ja edustustojen toimintaa. Näytteenottoa valvovan viranomaisen vastuu korostuu, koska tämän tulee jatkossa osata ohjeistaa näytettä antavaa henkilöä näytteen ottamisessa ja valvoa myös näytteenoton laatua ja luotettavuutta. Isyystutkimuksissa henkilön itsensä lastenvalvojan tai edustuston virkamiehen valvonnassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimittamien ohjeiden mukaan otetuista näytteistä on yli kahden vuoden kokemus. Näytteiden laatu on ollut erinomainen.

DNA-näytteen hävittämisen aikaraja yksinkertaistaa Maahanmuuttoviraston ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintaa. DNA-tunnisteen hävittämisestä luopuminen vähentää huomattavasti tarpeettomasti toistetun työn määrää edustustoissa, Maahanmuuttovirastossa sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa.

3.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

3.3.1 Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Esityksen tarkoituksena on edistää viisumivelvollisten perusoikeuksia. Hallituksen esityksessä ehdotettu muutos vaikuttaisi myönteisesti viisumivelvollisten oikeusturvaan. Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa

viranomaisessa. Oikeusturvaan kuuluu myös jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Viisumivelvollisella olisi edelleen yhtäältä aina oikeus panna vireille halutessaan uusi viisumihakemus ja toisaalta viisumipäätökseen tyytymätön viisumivelvollinen voisi ehdotetuilla muutoksilla saattaa oikaisuvaatimusasiansa ulkoministeriön käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely on oikeussuojakeino ja sillä tulisi olla oikeusturvaa edistävä vaikutus. Oikaisuvaatimusten käsittelyn keskittäminen ulkoministeriöön vahvistaisi tosiasiallisesti oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa viisumivelvollisille tarkoitettuna oikeussuojakeinona ja vähentäisi tarvetta saattaa asia valitusviranomaiseen eli hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi.

Toisaalta oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu voisi vähentää kiusantekomielessä tehtyjä oikaisuvaatimuksia ja etenkin sellaisia oikaisuvaatimuksia, jotka toimivat tyytymättömyyden ilmaisuna viranomaisen ratkaisua kohtaan, ilman että vireillepanija itsekään uskoo, että oikaisuvaatimus voisi menestyä. Etukäteismaksujärjestelmä tehostaisi maksujen ohjausvaikutusta. Se todennäköisesti lisäisi viisumivelvollisten harkintaa oikaisuvaatimusasian vireillepanovaiheessa etenkin niissä tapauksissa, joissa asian menestymismahdollisuus on hyvin vähäinen oikeusturvaintressin ollessa viisumiasioissa muutoinkin huomattavan pieni.

3.3.2 DNA-tutkimus

Terveystieteiden ammattihenkilön käyttämisestä luopuminen näytteenotossa, näytteenoton paikkariippuvaisuudesta luopuminen sekä DNA-tunnisteiden hävittämisestä luopuminen sujuvoittaisi Maahanmuuttoviraston ja edustustojen toimintaa ja poistaisi yhden oleskelulupaprosessien kestoa pitkittävän tekijän. Yhteiskunnalliset vaikutukset eivät ole laajamittaisia. Suorat vaikutukset kohdistuvat muutamisiin satoihin ihmisiin vuodessa.

Ulkomaalaislain 66 §:n muutos vaikuttaa pääosin kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat oleskelulupaa. Muutoksella on välillisiä vaikutuksia hakijoiden Suomen tai EU-kansalaisten perheenjäsenten asemaan. Muutos vähentää sääntelyä ja sujuvoittaa oleskelulupaprosessia. Näytteen ottaminen itse ei vaaranna henkilöiden turvallisuutta ja se edesauttaa henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja ruumiillista koskemattomuutta.

Vaikka viranomainen vastaa varsinaisen DNA-tutkimuksen kustannuksista, aiheutuu oleskeluluvan hakijoille usein suuria kustannuksia ja vaivaa tutkimukseen osallistumisesta. He saattavat joutua matkustamaan pitkiä matkoja näytteenotto paikalle, yöpymään hotellissa ja menettämään työtuloja. On hakijoiden etu, jos tutkimusta ei tarvitse suorittaa alusta saakka uudelleen, vaan soveltuviissa tapauksissa voidaan käyttää hakijan aiemman DNA-tutkimuksen tuloksia.

Samoin kuin isyystutkimusten osalta, on myös oleskelulupa-asioissa näytteenottoon osallistuneiden kannalta tärkeää, ettei DNA-tutkimuksen tuloksia tuhota. Tulosten säilyttäminen edistäisi hakijoiden ja muiden tutkimukseen osallistuneiden oikeusturvaa. DNA-tunnisteen hävittämisestä luopuminen mahdollistaisi tietojen säilyttämisen tutkimusprosessista, muun muassa siitä, miten tutkimus on tehty ja ketkä tutkimuksen tekoon ovat osallistuneet. Kyseisten tietojen säilyttäminen mahdollistaisi

tutkimuksen luotettavuuden tutkimisen myös jälkikäteen, jos syytä siihen ilmenisi. Tutkimustulosten säilyttämisellä on vaikutuksia oleskelulupaa hakevien yksityisyydensuojaan. Vastaavaa säilyttämistä on kuitenkin pidetty mahdollisena isyyttä koskevilla asioilla. Asiakkaat ovat isyystutkimusten osalta suhtautuneet erittäin myönteisesti mahdollisuuteen hyödyntää aiempia tutkimustuloksia ja käyttäneet kyseistä menettelyä lähes poikkeuksetta. Asiakkaalta myös pyydettäisiin lupa aiemmin saadun DNA-tunnisteen käyttämiseen, mikä suojaisi asiakkaan oikeuksia. Kokonaisuutena arvioiden muutosten hakijoiden asemaan voidaan katsoa olevan positiivisia hakijoiden oikeusturvan vahvistuessa, kustannusten vähentyessä ja hakemusprosessin mahdollisesti nopeutuessa. Kokonaisuutena arvioiden esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset eivät ole laajamittaisia.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu ulkoministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön, sisäministeriön maahanmuutto-osaston, Maahanmuuttoviraston sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin lausunto 17 taholta. Vastauksia saatiin xx;

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

66 §. DNA-tutkimuksen suorittaminen. Ulkomaalaislain 66 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi tosiasiallista nykytilaa vastaavaksi. Nykyisen säädöstekstin mukaan DNA-testi toimitetaan Kansanterveyslaitoksessa tai Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksessa. Kansanterveyslaitos on jo vuonna 2009 yhdistynyt Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi. Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos on luopunut ulkomaalaislaissa tarkoitettujen DNA-testien tekemisestä. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi myös siltä osin, että tutkimuksen tekijä hävittää DNA-näytteen 2 vuoden kuluttua tutkimuksen tekemisestä. DNA-tunnisteen ja muiden tutkimusten tulosten hävittämisestä luovutaan, mikä säästää kustannuksia ja edistää tutkimukseen osallistuneiden oikeusturvaa. Asiakkaalta tulee pyytää kirjallisesti lupa aiemmassa tutkimuksessa saadun DNA-tunnisteen käyttämiseen.

Pykälän 2 ja 3 momentit ehdotetaan yhdistettäväksi siten, että pykälässä ei säännellä erikseen Suomessa ja ulkomailla tehtävistä näytteenotoista. Esityksessä ehdotetaan luopumista näytteenottoaikan sääntelystä. Aiemmin näyte on tullut ottaa Suomessa Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksessa tai terveyskeskuksessa. Ulkomailla näyte on tullut ottaa Suomen edustustossa tai edustuston järjestämissä tiloissa. Näytteitä on nykyiselläänkin otettu vaihtelevissa tiloissa, eikä näytteenotto vaadi terveydenhuollon toimintayksikön tiloja tai varusteita. Edustustojen toimintojen siirtyminen osittain ulkoisten palveluntarjoajien tiloihin ja suunnitteilla olevat Suomen terveydenhuoltojärjestelmän muutokset puoltavat paikkajoinnista luopumista. Näyte voidaan ottaa näytteenottoa valvovan Maahanmuuttoviraston tai edustuston virkamiehen sopivaksi katsomassa paikassa. Näyte otetaan Maahanmuuttoviraston toimittamilla välineillä.

Pykälän 2 ja 3 momentteja ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että pykälässä ei säännellä posken limakalvolta otettavan DNA-näytteen ottajaa. Tällöin näytteen ottaja voisi olla kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisin henkilö. Itsenäiseen toimintaan pystyvä aikuinen asianosainen voisi ottaa näytteen itse. Näytteen ottaminen itseltä on perusteltua myös kontaminaatoriskin minimoimiseksi. Lapselta ja itsenäiseen näytteenottoon kykenemättömältä henkilöltä näytteen voisi ottaa huoltaja, saattaja tai muu tarkoitukseen soveltuva henkilö. Verinäytteen ottaisi edelleen terveydenhuollon ammattihenkilö.

Näytteen ottamisen valvoisi edelleen Maahanmuuttoviraston tai edustuston virkamies. Näytteenoton valvojan vastuu korostuisi muutoksen yhteydessä. Valvoja on vastuussa koko näytteenottotilanteen asianmukaisesta toteuttamisesta. Valvoja tarkistaa näytteenantajan henkilöllisyyden, ohjeistaa näytteenantajaa näytteen ottamisessa, varmistaa näyteharjan hygieenisen käyttämisen, valvoo näytteenottotilanteen mahdollisen vilpin estämiseksi, merkitsee näyteputken asianmukaisin tunnistein ja vahvistaa valvontatilanteen sujumisen lain edellyttämällä tavalla allekirjoituksellaan tutkimuspyyntöön sekä pakkaa pyynnön ja näytteen lähetettäväksi analysoitavaksi. Valvontaan kuuluu lisäksi näytteenottovälineistöstä vastaaminen, otettujen näytteiden koskemattomuuden valvonta sekä näytteiden kuljetuksesta ja säilyttämisestä vastaaminen. Edellä mainituista syistä näytteenottoa valvovan virkamiehen tulee olla henkilökohtaisesti läsnä näytteenottotilanteessa. Erialaisten etäyhteyksien käyttö on lisääntynyt viime aikoina, mutta niiden käyttöä ei pidetä mahdollisena näytteenottotilanteessa näytteen luotettavuuden varmistamiseen liittyvän tärkeän intressin vuoksi.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös korvaamalla sana DNA-testi sanalla DNA-tutkimus ja testin toimittaja tutkimuksen tekijällä. Muutokset koskisivat vain täsmällisemmän terminologian käyttämistä, eikä niillä olisi muuta vaikutusta.

190 a §. Muutoksenhaku viisumiasioissa. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikaisuvaatimuksen vireillepanon osalta edustuston tekemään kielteiseen viisumipäätökseen saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, joka sisältäisi säännöksen oikaisuvaatimuksen toimittamisesta. Kun edustuston tekemä viisumipäätös ja oikaisuvaatimusta koskeva ulkoministeriön päätös tehtäisiin käytännössä ulkoasiainhallinnon eri osissa, olisi asiakkaan oikeussuojan turvaamiseksi säädettävä oikaisuvaatimuksen toimittamisesta oikeaan viranomaistahoon ja Suomen edustustojen tehtävistä ulkomailla. Lisäksi muutos selkiyttäisi edustustojen ja ulkoministeriön muutoksenhakua koskevaa työnjakoa. Esityksen mukaan oikaisuvaatimus tulisi toimittaa ensisijaisesti ulkoministeriölle. Käytännössä valtaosa asiakkaista vaatii oikaisua ilman asiamiestä ulkomailta käsin. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuksen yleiset toimitustavat eivät muuttuisi nykytilaan nähden. Oikaisuvaatimusohjeissa ilmoitettaisiin kuitenkin sähköpostiasioinnin osalta ainoastaan ulkoministeriön sähköpostiosoite. Kun kyse olisi sähköisestä oikaisuvaatimuksesta, se toimitettaisiin aina ulkoministeriön sähköpostiosoitteeseen yhden luukun periaatteen mukaisesti. Ulkomailla oikaisuvaatimus voitaisiin toimittaa myös viisumipäätöksen tehneelle Suomen edustustolle. Halutessaan asiakas voisi toimittaa oikaisuvaatimuksen ulkomailta käsin myös suoraan ulkoministeriölle.

Hallintolain (434/2003) 49 c §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen määräajasta. Oikaisuvaatimuksen määräajan noudattaminen laskettaisiin hetkestä, jolloin oikaisuvaatimus on saapunut edustustoon tai ulkoministeriöön. Koska oikaisuvaatimus tulisi käsitellä kiireellisenä, momentissa säädettäisiin myös siitä, että edustuston on toimitettava asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä ulkoministeriölle. Viisumihakemuksista volyymiltaan noin 90 prosenttia käsitellään sähköisesti ja paikkariippumattomasti. Näin ollen myös oikaisuvaatimusten osalta edustustoilla ja ulkoministeriöllä on pääsy samaan sähköiseen järjestelmään. Tältä osin asiakirjojen viipymättä toimittaminen ulkoministeriölle tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että edustuston tulisi viipymättä syöttää sähköiseen järjestelmään oikaisuvaatimus ja sitä koskevat muut asiakirjat ulkoministeriön käsittelyä ja päätösharkintaa varten. Jos oikaisuvaatimus toimitettaisiin edustustolle paperisena oikaisuvaatimuksena, edustuston tulisi sähköisten järjestelmätoimenpiteiden ohella toimittaa oikaisuvaatimus ja muut viisumiasian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä postitse ulkoministeriölle.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirrettäisiin 3 momentiksi, jossa säädettäisiin johdonmukaisesti siitä, että muutosta saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen ulkoministeriön tekemästä oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä. Asiakas voi halutessaan aina tehdä myös uuden viisumihakemuksen riippumatta siitä, onko hänen aikaisempaa viisumipäätöstä koskeva oikaisuvaatimus tai hallinto-oikeudessa käsiteltävä viisumivalitus edelleen vireillä.

Pykälän nykyinen 3 momentti siirrettäisiin 4 momentiksi. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia mainittuun momenttiin.

190 b §. *Oikaisuvaatimuksen käsittely.* Pykälään lisättäisiin uusi 1 momentti, joka sisältäisi säännöksen maksun perimisestä oikaisuvaatimuksen käsittelystä.

Valtion maksuperustelain (150/1992) lähtökohta on, että julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Maksuperustelain mukaan myös oikeudenhoitoa koskevista toimenpiteistä tulisi pääsääntöisesti periä omakustannusarvon mukainen maksu. Siten esityksen mukaisesti myös oikaisuvaatimuksen käsittelystä tulisi periä maksu. Momentissa säädettäisiin siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkaminen sen vireille tulon jälkeen edellyttää, että käsittelystä perittävä maksu on suoritettu. Oikaisuvaatimus raukeaisi, jos maksua ei suoriteta kohtuullisessa ajassa. Lähtökohtaisesti kohtuullisena aikana voitaisiin pitää noin yhtä kuukautta. Jos maksua ei ole suoritettu kohtuullisessa ajassa, oikaisuvaatimukseen voitaisiin tehdä raukeamispäätös. Kyseessä ei olisi valituskelpoinen hallintopäätös. Säännös ei estäisi hakijaa laittamasta uutta viisumihakemusta vireille.

Muutoksella ei olisi vaikutusta asian vireille tuloon, joka määräytyy hallintolain nojalla. Hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Koska oikaisuvaatimuksen käsittelymaksun etukäteinen suorittaminen olisi varsinaisen oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkamisen edellytys, ei oikaisuvaatimusten tilastoitaviin käsittelyaikoihin olisi perusteltua sisällyttää aikaa, jona viranomaisen odottaa maksun suorittamista.

Vaikka oikaisuvaatimus on käsiteltävä hallintolain mukaan kiireellisenä, kyseisen säännöksen tarkoituksena ei voida katsoa olevan sisällyttää käsittelyaikaan aikaa, jona oikaisuvaatimuksen käsittely ei viranomaisesta riippumattomasta syystä voi edetä.

Maksuperustelain mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen esimerkiksi oikeudenhoitoon liittyvistä syistä on perusteltua syytä. Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksun ollessa selvästi alle omakustannusarvon käsittelyn maksullisuus ei vaarantaisi viisumivelvollisten yhdenvertaisuutta eikä oikeusturvaa. Oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskeva maksu palautettaisiin, jos ulkoministeriö muuttaisi Suomen edustuston tekemää viisumipäätöstä tai hallinto-oikeus muuttaisi valituksenalaista ulkoministeriön oikaisuvaatimusta koskevaa päätöstä muutoksenhakijan eduksi siten, että viisumi olisi myönnettävä.

Suoritteen eli ulkoministeriön oikaisuvaatimusta koskevan käsittelyn maksullisuuden etuna olisi yhtäältä se, että viisumivelvollisten voidaan olettaa harkitsevan huolellisemmin vaihtoehtoisia menettelyjä ennen taloudellisiin toimiin ryhtymistä. Käsittelymaksun suorittaminen oikaisuvaatimuksen ratkaisemisen edellytyksenä ohjaisi viisumivelvollista punnitsemaan oikaisuvaatimuksen tarpeellisuutta muutoksenhakeinona. Maksu voisi vähentää etenkin sellaisia oikaisuvaatimuksia, jotka toimivat tyytymättömyyden ilmaisuna viranomaisen ratkaisua kohtaan, ilman että oikaisuvaatimuksen tekijä itsekään uskoo, että oikaisuvaatimus voisi menestyä. Toisaalta viisumisäännösten 21 artiklan 9 kohdan mukaan aiempi viisumin epäminen ei johda automaattisesti uuden hakemuksen epäämiseen. Uutta hakemusta on arvioitava kaikkien käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Viisumipäätöstä koskeva oikaisuvaatimusmenettely on Schengen-maista maksullinen ainakin Sveitsissä, Sloveniassa, Slovakiassa, Puolassa ja Unkarissa.

Pykälän nykyinen 1 momentti siirrettäisiin 2 momentiksi. Momentti sisältäisi vain nykyisen kuulemista koskevan säännöksen. Momentista poistettaisiin säännös, jonka mukaan viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöstä koskeva oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viisumiasioden muutoksenhakua koskevassa ulkomaalaislain 190 a §:ssä on jo viittaus hallintolain 7 a lukuun, joka sisältää säännöksen käsittelyn kiireellisyydestä.

Toisaalta hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 275/2010 vp) todettiin, että oikaisuvaatimuksen käsittelyajan osalta olisi kyseessä poikkeus hallintolain 49 e §:ssä säädettyyn, jonka mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Esityksessä viitattiin myös aikaisempaan hallituksen esitykseen (HE 226/2009 vp) sekä eduskunnan hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 3/2010 vp) joista ilmenee, että hallintolain 49 e §:n säännös oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiireellisyydestä perustuu pyrkimykseen, ettei muutoksenhaun kokonaiskäsitelyaika hallinto-oikeuskäsittelyineen kasva liian pitkäksi.

Hallituksen esityksessä (HE 275/2010 vp) katsottiin, että kokonaiskäsitelyaika koskevat tavoitteet eivät ole viisumiasioden osalta kuitenkaan merkityksellisiä. Viisumiasiaissa ei tuolloin ollut mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen oikaisuvaatimukseen tehdystä päätöksestä ja muutosta haettiin vain yhdeltä viranomaiselta. Hallituksen esityksessä muistutettiin, että huomioon olisi otettava myös ne olosuhteet, joissa Suomen ulkomaan edustustot toimivat. Esimerkkinä mainittiin, että pienissä edustustoissa ei ole

vakinaisen henkilöstön vuosiloman aikana yleensä käytettävissä viisumikysymyksiin syvällisesti perehtynyttä virkamiestä. Tällaisissa olosuhteissa oikaisuvaatimuksen käsittelylle olisi voitava varata enemmän aikaa kuin hallintolain 49 e §:ssä säädetty edellyttäisi. Esityksessä todettiin olevan perusteltua, että viisumiasioita koskevien oikaisuvaatimusten osalta ei sovelleta hallintolain 49 e §:ssä säädettyä erityistä käsittelyaikaa. Ehdotettua ilmaisua ”ilman aiheetonta viivästystä” käytetään myös perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin säännöksissä.

Kokonaiskäsittelyaikaa koskevat tavoitteet ovat nykytilassa merkityksellisiä. Käytännössä edustustoissa on ilmennyt oikaisuvaatimusten käsittelyajan osalta tapauskohtaisia puutteita, jotka ovat johtaneet ylimmille laillisuusvalvojille tehtyihin kanteluihin. Oikeusturvanäkökohdat ovat johtaneet Euroopan unionin taholta myös siihen, että Suomessa oikaisuvaatimusta koskevista päätöksistä on ollut mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen 1.4.2016 alkaen. Näin ollen 2010-luvun alkupuoliskon oikeustila, jonka mukaisesti viisumiasia ei ollut mahdollista valittaa oikaisuvaatimukseen tehdystä päätöksestä ja muutosta haettiin vain yhdeltä viranomaiselta eli edustustolta, on vanhentunut. Oikaisuvaatimusmenettelyn käsittelyajan osalta tulisivin siirtyä hallintolain 49 e §:ssä säädettyyn oikeustilaan, jonka mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Kiireellisen käsittelyn tarkoituksena olisi hallintolain mukaisesti torjua viisumiprosessin kokonaisajan venymistä. Tämä olisi perusteltua, koska nykytilassa oikaisuvaatimus päätöksestä voi valittaa edelleen hallinto-oikeuteen.

Hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan se, että oikaisuvaatimusasiat käsitellään kiireellisinä, on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle (HE 226/2009 vp, s. 58).

Pykälän nykyinen 2 momentti siirrettäisiin 3 momentiksi. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia mainittuun momenttiin.

191 §. Valituskiellot. Viisumiasioihin liittyvistä valituskielloista säädetään tällä hetkellä pykälän 1 momentin 1 kohdassa. Kyseisen momentin 6 kohdan oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva säännös kumottiin lailla tarpeettomana, koska 190 a §:ssä säädetään nimenomaisesti oikeudesta valittaa oikaisuvaatimus päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Pykälän 1 momentin 8 kohtaan lisättäisiin säännös valituskiellosta päätöksestä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut viisumipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksensa. Tästä säättäminen olisi tarpeen, sillä hallintolaissa ei ole säädetty oikaisuvaatimuksen raukeamisesta. Vireillä oleva asia voidaan yleensä peruuttaa siihen asti, kunnes asia on ratkaistu. Oikaisuvaatimuksen peruuttaminen tulisi tehdä kirjallisesti, kuten toimitaan myös oikaisuvaatimuksen vireillepanon osalta. Epäselvyyden välttämiseksi asian raukeaminen tulisi perustella erillisellä päätöksellä, joka ei kuitenkaan olisi valituskelpoinen. Toisaalta päätöksentekotilanteissa, joissa viranomainen oma-aloitteisesti tekee päätöksen siitä, että asia raukeaa, raukeamisratkaisu on sinänsä valituskelpoinen asiaratkaisu hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n säännösten perusteella.

204 a §. Tiedoksianto viisumiasiaassa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia pykälän 1 momenttiin, joka ei koske oikaisuvaatimusmenettelyä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että momentista ilmenee ulkoministeriön uusi tehtävä oikaisuvaatimusten ratkaisijana ja nykyinen oikaisuvaatimuspäätösten sähköistä tiedoksiantoa koskeva oikeustila. Lisäksi momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen tiedoksiantotavoista niin Suomessa kuin ulkomailla.

Käytännössä pykälän 2 momentti on nykytilassaan tulkinnanvarainen oikaisuvaatimukseen annettavaa päätöstä koskevien tiedoksiantotapojen osalta. Koska pykälän 2 momentti ja sitä koskevat esityöt vaikenevat sähköisestä tiedoksiannosta, epäselväksi jää, voidaanko sähköistä tiedoksiantotapaa ylipäänsä käyttää viisumiasioissa. Julkisuuslaissa (621/1999) viisumiasiakirjat on säädetty lähtökohtaisesti salassa pidettäviksi asiakirjoiksi. Lisäksi postilaitospalveluiden epävarmuus ja epäluotettavuus tietyissä asemamaissa sekä viisumivelvollisten ja edustustojen välinen huomattava maantieteellinen välimatka voivat tehdä tiedoksiannon toimittamisen tai päätöksen luovuttamisen jopa mahdottomaksi. Lisäksi jos oikaisuvaatimukseen annettavan päätöksen tiedoksianto epäonnistuisi, valitusaika hallinto-oikeuteen ei alkaisi kulu. Näin ollen pyrkimys oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen tiedoksiannon varmistamiseen monipuolisia ja vaihtoehtoisia tiedoksiantotapoja käyttäen olisi ensiarvoisen tärkeää niin viisumivelvollisen oikeusturvan kuin koko oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuuden kannalta.

Oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen tiedoksiantoa sähköpostitse on sivuttu apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 18.11.2015 OKV/1192/1/2015. Päätöksestä ilmenee, että edustusto oli lähettänyt oikaisuvaatimuspäätöksen sähköpostitse hakijalle ja tulostanut lähetetyn sähköpostin, jotta jälkikäteen oli ollut mahdollista tarkistaa, mihin sähköpostiosoitteeseen päätös oli lähetetty.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n mukaan muu kuin 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Hallituksen esityksessä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta (HE 111/2010) todisteellisen sähköisen tiedoksiannon käyttöalaa ehdotettiin kavennettavan koskemaan vain päätöksiä, jotka muun lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti. Suostumuksen osalta samassa hallituksen esityksessä todettiin, että suostumukselle ei laissa ehdoteta säädettäväksi muotovaatimuksia. Keskeistä olisi, että suostumuksen antaja ymmärtäisi, että tiedoksianto voidaan toimittaa hänelle sähköisesti. Suostumus voisi olla yksittäistä asiaa koskeva tai yleisempi. Suostumuksen antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiantotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksiantotapaa (HE 17/2002 vp). Samoin esimerkiksi sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen asiaa vireille pantaessa voisi olla suostumus.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n säännös on myös omiaan turvaamaan oikaisuvaatimukseen tehdyn päätöksen tehokkaan tiedoksiannon ottaen huomioon, että

tällainen päätös koskee suurimmassa osassa tapauksia ulkomailla oleskelevaa henkilöä. Vastuutaho oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen tiedoksiannon osalta olisi ensisijaisesti ulkoministeriö ja toissijaisesti Suomen edustusto. Viisuminhakijan yksityisyyden suojaa ja mahdollista suojelun tarvetta koskevat reunaehdot huomioiden päätösten sähköisen tiedoksiannon lainmukaisuus tulisi selvästi ilmetä laista. Oikeustilan selkiyttämiseksi ulkomaalaislain 204 a §:n 2 momentti sisältäisi viittaussäännöksen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin.

Tiedoksianto toimitettaisiin ulkomailla oleskelevalle viisuminhakijalle tai hänen asiamiehelleen ensisijaisesti sähköisesti ulkoministeriöstä käsin sähköisen tiedoksiannon ollessa muutoinkin laissa säädetyt nopein tiedoksiantokeino. Jos tämä ei olisi mahdollista, tiedoksianto toimitettaisiin toissijaisesti ulkoministeriön pyynnöstä Suomen edustustosta käsin. Tiedoksianto toimitettaisiin lähettämällä päätös postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen taikka luovuttamalla päätös ulkomaalaiselle Suomen edustustossa. Oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen tiedoksianto Suomessa toimitettaisiin ulkomaalaisen valtuuttamalle henkilölle henkilökohtaisesti ulkoministeriössä, postitse tai sähköisesti. Viisuminhakijan valtuuttamasta asiamiehestä säättäminen ulkomaalaislaissa ei olisi edelleenkaan tarpeen.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Euroopan unionin viisumisäännösten (810/2009/EY) johdanto-osan 29 kappaleen mukaan viisumisäännöstyössä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä oikeudenkäyntimaksuja on tarkasteltu Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan mukaisen oikeuteen pääsyn näkökulmasta. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

Ehdotettua oikaisuvaatimuksen käsittelymaksua voidaan arvioida edellä mainittujen perustuslain, EU:n perusoikeuksien, ihmisoikeussopimuksen säännösten ja EIT:n tuomioistuinmaksuja koskevan oikeuskäytännön valossa.

EIT on todennut, että oikeus päästä tuomioistuimeen ei ole ehdoton, vaan valtio voi rajoittaa tätä oikeutta valitsemillaan keinoilla taatakseen tehokkaan pääsyn tuomioistuimeen. Tuomioistuimeen

pääsulle voidaan asettaa myös taloudellisia rajoituksia. Rajoituksilla täytyy kuitenkin olla hyväksyttävä tavoite, ja käytettyjen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin.

EIT:llä on ratkaisukäytäntöä tapauksista, joissa muutoksenhakutuomioistuin on asettanut valituksen tutkimisen edellytykseksi sen, että valittaja maksaa tietyn summan joko oikeudenkäyntimaksuna tai vakuutena. EIT ei suhtaudu kielteisesti etukäteismaksun vaatimiseen. Etukäteismaksu voidaan kuitenkin nähdä ongelmana, jos sillä rajoitetaan olennaisesti tuomioistuimeen pääsyä ja rajoitteelta puuttuu hyväksyttävä tarkoitus. Maksun suuruuden tulee olla kohtuullinen ja etukäteismaksukäytännölle tulee olla hyväksyttävät tavoitteet ja perustelut. Etukäteen vaaditulla maksulla on katsottu olleen hyväksyttävä tarkoitus, kun sillä on esimerkiksi pyritty välttämään asioiden ruuhkautuminen tuomioistuimessa ja estämään viivytystarkoituksessa tehdyt valitukset sekä samalla varmistamaan hyvä oikeudenhoito.

EIT on katsonut EIS 6 artiklan tulleen rikotuksi, jos käsittelymaksu tai vastapuolen kulujen korvaamiseksi asetettu vakuus on ollut niin suuri, että sen vaatiminen ennakkoon on muodostanut tosiasiallisen esteen päästä oikeuteen. EIT on joissakin ratkaisuissaan todennut, että ennakkoon maksettavaksi vaadittu summa on ollut suuruudeltaan kohtuuton. Kohtuuttomuus on näissä tapauksissa liittynyt vaaditun summan suuruuteen suhteessa valittajan taloudelliseen asemaan.

Esimerkiksi tapauksessa Kreuz v. Puola (2001) yksityishenkilön vahingonkorvauskanne kuntaa vastaan oli rauennut, koska kantaja oli jättänyt maksamatta häneltä prosessin alkamisen edellytyksenä vaaditun lähes 24 000 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksun. EIT totesi, että tällaisen maksun edellyttäminen siviiliasioissa ei automaattisesti ollut vastoin 6 artiklaa. Maksu oli kuitenkin liian suuri olosuhteisiin, esimerkiksi valittajan maksukykyyn nähden. Vaadittu maksu vastasi vuoden keskipalkkaa Puolassa.

Vastaavalla tavalla liian korkeita olivat varattomalta yhtiöltä etukäteen vaadittu noin 2 400 euron oikeudenkäyntimaksu (Podbielski & PPU Polpure v. Puola 2005) – vaikka oikeudenkäyntimaksua kanteen nostamisen tai valituksen tekemisen yhteydessä ei voitu pitää itsessään EIS 6 artiklan vastaisena – ja heikossa taloudellisessa asemassa olleelta yhtiöltä valituksen tutkimisen edellytyksenä vaadittu lähes 3,8 miljoonan euron vakuus verovalitusasiassa (Belgia v. Loncke 2007). Viimeksi mainitussa tapauksessa vakuusvaatimuksella oli ollut tarkoituksena estää viivytelytarkoituksessa tehdyt valitukset. Vakuus oli kuitenkin EIT:n mukaan poikkeuksellisen suuri ja valituksen tutkimatta jättäminen siksi, ettei vakuutta ollut asetettu, suhteeton toimenpide. Valittajalta oli tosiasiallisesti evätty pääsy valitusasteeseen.

Tapauksissa Manibardo v. Espanja (2000) ja di Gussola, Desbordes & Omer v. Ranska (2000) EIT katsoi, että etukäteen vaaditulla summalla oli hyväksyttävä tarkoitus, kun sillä oli pyritty välttämään asioiden ruuhkautuminen tuomioistuimessa taikka turvaamaan velkojien edut, estämään viivytystarkoituksessa tehdyt valitukset, vahvistamaan ylioikeuksien auktoriteettia ja samalla varmistamaan hyvä oikeudenhoito. Kyseisissä tapauksissa EIS 6 artiklaa katsottiin kuitenkin rikotun, koska vaaditut summat olivat olleet liian suuria valittajien taloudellisiin oloihin nähden.

Liian suurena etukäteismaksuna EIT ei pitänyt Saksan perustuslakituoimioistuimen vaatimaa 750 euron kuluennakkoa (Reuther v. Saksa 2003) eikä Iso-Britannian valitustuomioistuimen määräämää noin 157 000 euron vakuutta vastapuolen kuluista (Tolstoy Miloslavsky v. Iso-Britannia 1995). Jälkimmäisessä

tapauksessa EIT totesi, että vaikka vakuuden määrä oli huomattava ja sen asettamiselle varattu aika suhteellisen lyhyt, mikään ei viitannut siihen, että vastapuolen kulujen kohdalla olisi tehty kohtuuton arvio.

Nyt ehdotettava oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu ei ole EIT:n ratkaisukäytännön valossa korkea. Maksun säätämisen taustalla on samankaltaisia syitä, jotka EIT on katsonut hyväksyttäväksi tarkoitukseksi maksujen perinnässä myös etukäteen. Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksulla pyritään peittämään muutoksenhausta aiheutuvia valtionhallinnon kuluja, varmistamaan hyvä ja viivytyksetön oikeudenhoito, hillitsemään ilmeisen perusteettomien oikaisuvaatimusten määrää ja muutoinkin lisäämään viisumivelvollisen harkintaa oikaisuvaatimusasian vireillepanovaiheessa.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä hallintotuomioistuinten tuomioistuinmaksuja on tarkasteltu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti tehokkaiden oikeussuojakeinojen näkökulmasta. Artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattu oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Näiden taattujen oikeuksien merkitystä ja ulottuvuutta ei kyseisen määräyksen selityksen mukaan määritellä ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sanamuodossa vaan myös muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, jonka valossa perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava. Perusoikeuskirjan 52 artiklaa koskevien perusoikeuskirjan selitysten mukaan 47 artiklalla on sama merkitys kuin EIS:n vastaavalla artiklalla, mutta sen kattavuus on laajempi. Perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisala ei rajoitu vain riita-asioihin ja rikossyytteisiin, vaan koskee myös hallinto-oikeudellisia menettelyitä, joilla on merkitystä unionin oikeuden ja sen täytäntöönpanon kannalta. Lisäksi EIS:n tarjoaman suojan taso, siten kuin EIT on sitä tulkinnut oikeuskäytännössään, asettaa vain näiden oikeuksien vähimmäissuojan tason, sillä perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan perusoikeuskirjan ja EIS:n oikeuksien vastaavuutta koskeva määräys ei estä unionia myöntämästä laajempaa suojaa. EU voi siten tarjota EIS:een nähden myös korkeampaa perusoikeuksien suojaa. Sellaisia oikeussuojakeinoja, joilla varmistetaan unionin oikeuteen kuuluvan viisumisäännösten tehokkuus, tulee siksi tulkita erityisesti EU:n perusoikeuksien valossa.

EU-tuomioistuimen tuomiossa *Orizzonte Salute* arvioitiin hallintotuomioistuimen tuomioistuinmaksuja julkisten hankintojen alalla. EUT katsoi, että kertautuvien ja kumuloituvien tuomioistuinmaksujen kantaminen samassa hallintolainkäyttömenettelyssä ei ole lähtökohtaisesti ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, eikä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden kanssa. EUT:n mukaan tällainen maksujen kantaminen edistää lähtökohtaisesti tuomioistuinjärjestelmän toimivuutta, koska se

on yksi jäsenvaltioiden tuomioistuintoiminnan rahoituksen lähde ja hillitsee sellaisten vaatimusten esittämistä, jotka ovat ilmeisen perusteettomia tai joilla pyritään ainoastaan oikeudenkäynnin viivästyttämiseen (tuomio 6.10.2015, *Orizzonte Salute*, C-61/14, EU:C:2015:655, 72 ja 73 kohta).

EU-tuomioistuin totesi vielä tuomiossa *Toma*, että unionin tuomioistuimen ja EIT:n oikeuskäytännöistä ilmenee, ettei oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ole ehdoton ja että siihen voi kohdistua sellaisia – myös tuomioistuinmaksuihin liittyviä – oikeasuhteisia rajoituksia, joilla pyritään hyväksyttävään päämäärään ja joilla ei puututa tämän oikeuden olennaiseen sisältöön (tuomio 30.6.2016, *Toma*, C-205/15, EU:C:2016:499, 44 kohta; ks. vastaavasti tuomio 22.12.2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, 45, 52 ja 60 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.6.2006, *V. M. v. Bulgaria*, CE:ECHR:2006:0608JUD004572399, 41 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan (PeVL 29/2014 vp) oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulmakivinä. Jokaisen tulee saada asiansa asianmukaisesti tutkituksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin. Niin yksityishenkilöiden kuin yritystenkin tulee oikeusvaltiossa pystyä saattamaan asiansa oikeuden tutkittaviksi ilman pelkoa kohtuuttomista kustannuksista tai viivästyksistä.

Nyt ehdotettavaa oikaisuvaatimuksen käsittelymaksua voidaan siten pitää EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön ja kustannusten kohtuullisuutta edellyttävän perustuslakivaliokunnan kannan mukaisena. Maksun ohjausvaikutus on omiaan tukemaan ilmeisen perusteettomien oikaisuvaatimusten hillitsemistä ja viivytyksettömyystavoitteen toteutumista. Ehdotettu maksutaso ohjaisi asianosaisia mahdollisesti harkitsemaan aiempaa tarkemmin oikaisuvaatimuksen tarpeellisuutta. Maksun suuruus ei olisi myöskään tosiasiallinen este oikaisuvaatimuksen tekemiselle viisumiasiassa. Tätä korostaa myös se, että viisumisäännöstö edellyttää viisuminhakijalta tiettyä varallisuustasoa.

Edellä mainituilla perusteilla esitys täyttää perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan vaatimukset. Ehdotettu laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaislain 66 §, 190 a §, 190 b §, 191 §:n 1 momentin 8 kohta ja 204 a §:n 2 momentti seuraavasti:

66 §

DNA-tutkimuksen suorittaminen

DNA-tutkimus toimitetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa. DNA-tutkimuksen tekijän on viipymättä lähetettävä DNA-tutkimuksen perusteella annettu lausunto Maahanmuuttovirastolle. Tutkimuksen tekijän on hävitettävä otettu näyte, kun kaksi vuotta on kulunut tutkimuksen tekemisestä.

DNA-tutkimusta varten tarvittava näyte otetaan suun limakalvolta tai verinäytteenä. Verinäytteen ottaa terveydenhuollon ammattihenkilö. Näyte lähetetään 1 momentissa mainitulle tutkimuksen tekijälle.

Tutkimusnäytteen ottamisen valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa Maahanmuuttoviraston tai Suomen edustuston virkamies.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä DNA-tutkimuksen suorittamisesta.

190 a §

Muutoksenhaku viisumiasioissa

Suomen edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Kun kyse on unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan 10 lukua, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus on toimitettava ulkoministeriölle. Ulkomailla oikaisuvaatimus voidaan toimittaa päätöksen tehneelle Suomen edustustolle. Edustuston on toimitettava asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä ulkoministeriölle.

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

190 b §

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkaminen sen vireille tulon jälkeen edellyttää, että käsittelystä perittävä maksu on suoritettu. Oikaisuvaatimus raukeaa, jos maksua ei suoriteta kohtuullisessa ajassa.

Oikaisuvaatimusta koskevan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jollei kuuleminen ole erityisestä syystä tarpeen.

191 §

Valituskiellot

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

8) päätös, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa, oikaisuvaatimuksensa tai todennäköisesti muuttanut pois Suomesta.

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 Suomen edustustossa tai ulkomaalaisen valtuuttamalle henkilölle ulkoministeriössä. Päätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä päätökseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä. Tiedoksianto voidaan toimittaa myös siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään. Asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettamisestä, jollei muuta näytetä.