

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 59/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 295/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 62/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, sisäministeriö
- lainsäädäntösihteeri Karoliina Hyttinen, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Väestörekisterikeskus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen mukaan ulkomailla oleskelulupa-asioihin liittyviä tiettyjä tehtäviä voitaisiin antaa toisen Schengen-valtion edustustolle tai viimesijaisesti ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tällä hetkellä ainoastaan Suomen ulkomaan edustusto voi ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla ja antaa tiedoksi siihen tehdyn päätöksen.

Esityksen tavoitteena on luoda vaihtoehtoisia tapoja nykyiselle järjestelylle ja mahdollistaa oleskelulupahakemusten vastaanoton ja tiedoksiannon osalta samanlaisia yhteistyömalleja, joita jo käytetään viisumihakemusten osalta. Esite-

tyillä muutoksilla pyritään turvaamaan Suomen ulkomaan edustustojen toimintaedellytykset ja ylläpitämään oleskeluluvan hakijoille suunnattujen palvelujen saatavuus ja taso.

Esityksessä ehdotetaan, että ulkoasiainministeriö voisi sopia Suomen edustustolle ulkomaalaislain mukaan kuuluvien avustavien ja teknisten tehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Jos tämä ei olisi mahdollista, ulkoasiainministeriö voisi tehdä sopimuksen ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Laissa säädettäisiin ulkoistettavan toiminnan edellytyksistä ja sen valvonnasta. Ennen tehtävien antamista olisi sisäministeriötä kuultava.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) nojalla ainoastaan Suomen ulkomaan edustustot voivat ottaa vastaan oleskelulupahakemuksia ulkomailla. Lakiehdotuksen 69 b §:ssä ehdotetaan, että ulkoasiainministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan sopia Suomen edustustolle kuuluvien oleskelulupatehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Jos tehtävien antaminen tällaiselle edustustolle ei ole mahdollista, voi ulkoasiainministeriö sopia sisäministeriötä kuultuaan tehtävien antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä. Esityksen perusteluissa todetaan, että ulkoinen palveluntarjoajan käyttäminen on viimesijainen keino, ja tätä mahdollisuutta voidaan käyttää paikoissa, joissa myös viisumitoiminta on ulkoistettu tai samanaikaisesti ulkoistetaan.

Ulkoistamisen tavoitteena on oleskelulupahakemusten laadun parantaminen ja nopeampi lupahakemusprosessi sekä Suomen edustustojen toimintaedellytysten turvaaminen. Oleskeluluvan myöntämisestä päättämiseen ei ehdoteta muutosta, luvan myöntämisestä päättää jatkosakin yksin Maahanmuuttovirasto.

Ulkoistettavissa olevat tehtävät luetellaan lakiehdotuksen 69 c §:n 1 momentissa. Ulkoistettavia tehtäviä ovat muun muassa oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen, hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen ja biometrinen tunnistaminen sekä tallentaminen.

Esityksen perusteluissa todetaan, että käytännössä kaikki EU-maat tekevät yhteistyötä ulkoisten palveluntarjoajien kanssa viisumihakemusten vastaanotossa. Suomi aloitti viisumipalveluiden osittaisen ulkoistamisen vuonna 2010. Unionimaat tekevät saman palveluntarjoajan kanssa usein yhteistyötä myös oleskelulupahakemusten osalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen kokemukset ulkoisen palveluntarjoajan käytöstä viisumihakemusten vastaanotossa ovat

olleet myönteisiä. Viisuminhakijoille ulkoistamisjärjestely on merkinnyt parempaa ja nopeampaa viisumiasiointia, ja esimerkiksi jonottamisesta on päästy kokonaan eroon. Ulkoinen palveluntarjoaja on voinut käyttää enemmän aikaa ja resursseja hakemusten laadun valvontaan, mikä on taas helpottanut suomalaisviranomaisten päätöksentekoa, kun hakemuksia ei ole ollut tarvetta täydentää.

Valiokunta pitää tärkeänä lakiehdotuksesta ilmenevällä tavalla, ettei edustustojen rooli oleskelulupamenettelyssä poistu ulkoistamisen johdosta. Edustusto säilyy vastuullisena tahona sen varmistamiseksi, että hakemus on tullut oikein vireille ja että oleskelulupaprosessi etenee asianmukaisesti. Valiokunta korostaa, että ulkoinen palveluntarjoaja tekee vain sen, mitä Suomen viranomaisen on sen valtuuttanut ja ohjannut teemmään. Suomen edustusto myös huolehtii siitä, että se toimittaa hakemuksen Maahanmuuttovirastolle täydellisenä.

Suomen ulkomaan edustustoverkkoa on karsittu viime vuosina. Myös jatkossa on nähtävissä paineita edustustoverkoston karsimiseen. Edustustojen lakkauttaminen merkitsee käytännössä myös oleskelulupa-asioissa palvelutason heikentymistä palvelupisteiden vähetessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että nähtävissä olevaan palvelutason heikentymiseen Suomen edustustoverkoston harventuessa voidaan vastata etupainotteisesti tarkastelemalla muita vaihtoehtoisia järjestelyjä hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla. Keskeisen tärkeää on varmistaa muuttuvassa toimintaympäristössä, että ulkoista palveluntarjoajaa valvovalla asianomaisella edustustolla on maahantuloasioissa riittävä kokemus ja osaaminen.

Edellä todetun perusteella valiokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksemukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä mietinnöstä ilmenevin huomioin ja muutosesityksin. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 62/2014 vp), että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Perustuslakivaliokunnan huomioita esityksestä

Hallituksen esitys on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 62/2014 vp). Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ulkoistettavissa olevaa tehtäväkokonaisuutta on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Kyseisen säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta toteaa, etteivät ulkoistettavissa olevat tehtävät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Tehtävät ovat luonteeltaan oleskelulupahakemusten vastaanottamiseen ja tietojen välittämiseen liittyviä teknis- ja rutiiniluontoisia tehtäviä, joihin ei sisälly harkinta- tai päätösvaltaa. Ehdotettu sääntely ja sen perusteella tehtävät sopimukset täyttävät tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta.

Perustuslakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset valvovat 69 f §:n mukaisesti ulkoistettuja palveluita. Valvonnassa ja tarkastuksissa on erityistä syytä kiinnittää huomiota siihen, että biometrinen tunnistamisen käsittely on sääntelyn ja sopimusten mukaista. Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja korostaa, että ulkoistettavia palveluita on kokonaisuudessaan valvottava ja seurattava tarkasti myös mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

Hallintovaliokunta viittaa asianmukaisen valvonnan osalta myös 69 c §:n 2 momenttiin, jossa ehdotaan, että hakija ohjataan Suomen edustustustoon, jos ilmenee epäily hakijan henkilöllisyyttä koskevan asiakirjan luotettavuudesta tai muun esitetyn asiakirjan todenperäisyydestä

taikka jos edustusto tai Maahanmuuttovirasto katsoo, että asian selvittäminen vaatii henkilökohtaista asioimista edustustossa.

Perustuslakivaliokunta esittää lakiehdotuksen 69 d §:n osalta harkittavaksi, tulisiko laissa säätää myös palvelumaksun suuruudesta ulkoasiainministeriön ja palveluntarjoajan kesken. Valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan näkemys on säännöksessä jo sinänsä huomioitu. Selvyyden vuoksi hallintovaliokunta esittää kuitenkin säännöstekstin täsmentämistä tältä osin.

Yksityiskohtaiset perustelut

69 d §. Palvelumaksu. Säännöksessä ehdotetaan, että ulkoisella palveluntarjoajalla on oikeus ottaa oleskeluluvan hakijalta palvelumaksu. Asiasta sovitaan ulkoasiainministeriön ja ulkoisen palveluntarjoajan kesken. Palvelumaksun on oltava kohtuullinen ja myös oikeassa suhteessa kustannuksiin, joita ulkoiselle palveluntarjoajalle aiheutuu sen suorittaessa sille annettuja tehtäviä.

Valiokunta esittää, että säännöksen toista lausetta täsmennetään perustuslakivaliokunnan toivomalla tavalla: "Palvelumaksusta ja sen suuruudesta sovitaan ulkoasiainministeriön ja ulkoisen palveluntarjoajan kesken."

Voimaantulosäännös. Lain voimaantulosäännöksessä ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015. Valiokunta kuitenkin ehdottaa, että voimaantulon tarkka ajankohta jätetään yleisesti noudatetun käytännön mukaisesti avoimeksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 69 d § ja voimaantulosäännös muutettuna seuraavasti:

HaVM 59/2014 vp — HE 295/2014 vp

69 d §

Palvelumaksu

Ulkoisella palveluntarjoajalla on oikeus ottaa oleskeluluvan hakijalta palvelumaksu. *Palvelumaksusta ja sen suuruudesta* sovitaan ulkoasiainministeriön ja ulkoisen palveluntarjoajan

kesken. Palvelumaksun on oltava kohtuullinen ja myös oikeassa suhteessa kustannuksiin, joita ulkoiselle palveluntarjoajalle aiheutuu sen suorittaessa sille annettuja tehtäviä.

Tämä laki tulee voimaan *päivänä kuuta 20* .

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Satu Haapanen /vihr
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Tapani Mäkinen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Ari Jalonen /ps
Mikael Palola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.