



Ulkoministeriö  
Maahantulo- ja passiasioiden yksikkö  
KPA-20

1/3

Viite:

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 19.7.2018, PCOTQ23X-1

Asia:

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta**

Esityksen tarkoituksena on uudistaa ja tehostaa viisumiasioiden muutoksenhakua mm. keskittämällä oikaisuvaatimusmenettely ulkoministeriöön. Oikaisuvaatimuksen käsitteleminen tulisi maksulliseksi, ja maksu olisi suoritettava etukäteen. Perhesiteen selvittämiseksi tehtävän DNA-tutkimuksen tulosten hävittämisestä asian ratkaisemisen jälkeen luovuttaisiin. Tutkimuksen tekijän tulisi hävittää otettu näyte kun kaksi vuotta on kulunut tutkimuksen tekemisestä. DNA-tunnistetta ei enää hävitettäisi.

**Oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu**

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuutta on esitysluonnoksessa perusteltu mm. maksujen ohjausvaikutuksella, ulkoasiainhallinnon tulojen lisäämisellä ja toiminnasta aiheutuvien menojen kattamisella aiempaa suuremmalta osin palveluita käyttäviltä viisumivelvollisilta perittävin maksuin. Ohjausvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että ulkoasiainhallinnossa vähenisivät ne asiat, joissa oikeusturvaintressi on pieni. Uudistuksella pyritään vähentämään ulkoasiainhallinnon palvelujen ”ilmeisen perusteetonta käyttämistä ja saamaan asianosaiset punnitsemaan asian oikaisuvaatimusmenettelyyn viemistä silloin, kun se ei ole välttämätöntä” (s. 6). Viisumivelvollisella olisi toisaalta aina oikeus halutessaan saattaa vireille uusi viisumihakemus. Oikaisuvaatimus raukeaisi, jos maksua ei suoritettaisi kohtuullisessa ajassa, perusteluissa on mainittu ”kohtuulliseksi ajaksi” noin kuukausi.

Oikaisuvaatimusmenettely on hallintolain mukaista hallintomenettelyä, joka edeltää varsinaista muutoksenhakuprosessia ja on sen pakollinen esivaihe asioissa, joissa oikaisuvaatimus on säädetty muutoksenhakeinoksi. Oikaisuvaatimusmenettely on hallinnon sisäinen keino korjata käsittelyssä mahdollisesti tapahtuneet ilmeiset ja selvät virheet ja puutteet ennen tuomioistuinkäsittelyä, ja sen tarkoituksena on vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja hitaampaan valitusmenettelyyn tuomioistuimessa. Oikeudenkäyntimaksuista säädetään lailla, mutta oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuus olisi poikkeuksellista. Ehdotettu muutos olisi siten periaat-

teellisesti suuri. Esityksen perusteluista ei ilmene, onko valmistelussa selvitetty, minkälaisissa asioissa oikaisuvaatimusmenettely olisi säädetty maksulliseksi muualla Suomen lainsäädännössä. Kansainvälistä kehitystä kuvaavassa jaksossa ei ole selostettu oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuutta vertailumaissa. Luonnoksen 190 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että viisumipäätöstä koskeva oikaisuvaatimusmenettely on Schengen-maista maksullinen Sveitsissä, Sloveniassa, Slovakiassa, Puolassa ja Unkarissa (s. 16).

Esityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu ei olisi oikeudenkäyntimaksu, vaan käytännössä viisumiasian muutoksenhakua koskeva etukäteismaksu (s. 8). Esityksen perusoikeusjaksossa selostetaan kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee oikeudenkäyntimaksua tai oikeudenkäyntiin liittyvän vakuuden edellyttämistä. Oikaisuvaatimuksen maksullisuutta pyritään perustelemaan oikeusturvan vahvistamisella ilmeisesti sitä kautta, että ulkoministeriössä voitaisiin keskittyä entistä harvempien, mutta toisaalta vaativampien ja syvempää juridista osaamista edellyttävien oikaisuvaatimusten käsittelemiseen. Tältä osin on kuitenkin syytä huomioida oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoitus yleisesti hallinnossa. Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalaa on nimenomaan pyritty lisäämään, koska sen tulisi tuomioistuinmenettelyä paremmin mahdollistaa selvien virheiden nopea korjaaminen. Oikeudellisesti vaativimmat tai tulkinnanvaraiset asiat sekä oikeusturvan kannalta erityisen merkittävät asiat on sen sijaan perusteltua käsitellä tuomioistuimessa.

Esityksen perusteluiden mukaan maksu palautettaisiin, mikäli oikaisuvaatimukseen tai myöhemmin valitukseen tehtäisiin hakijalle myönteinen päätös (s. 9). Tästä ei kuitenkaan ole mainintaa pykälissä, toisin kuin maksuvelvollisuudesta oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkamisen edellytyksenä (uusi 190 b §, 1 mom.). Muutosta, jossa oikaisuvaatimuksen käsittely raukeaisi maksun suorittamatta jättämisen perusteella, ei ole luonnoksessa perusteltu, vaikka kysymys olisi tältäkin osin uudenlaisesta hakijan oikeusturvaan vaikuttavasta menettelytavasta.

Käsittelymaksun suuruudeksi esitetään 200 euroa, mikä perusteluiden mukaan ei merkittävästi heikentäisi oikeusturvan saatavuutta, kun viisumihakemuksen vireille panijan heikko henkilökohtainen taloudellinen tilanne jo sinänsä on yksi EU:n viisumisäännöstön 32 artiklassa säädetystä syistä viisumin epäämiseksi. Viisumihakemuksesta perittävä viisumimaksu on esityksen mukaan enintään 60 euroa, joiltakin asiakasryhmiltä tätä vähemmän. Hakijalle olisi siten huomattavasti edullisempaa hakea uutta viisumia kuin vaatia oikaisua jo tehtyyn kielteiseen viisumipäätökseen, mikäli ei ole täysin varmaa, että oikaisuvaatimus menestyy. Esityksen yhtenä tarkoituksena on tältä osin ollut kuitenkin Suomen edustustojen työmäärän vähentäminen. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuus voisi ohjata hakijat jättämään uusia hakemuksia edustustoihin sen sijaan, että jo tehty virheelliseksi osoittautunut päätös oikaistaisiin (ministeriössä).

Lakiehdotuksen perusteluja tulee täydentää niiltä osin kuin oikaisuvaatimusmenettelyä ehdotetaan maksulliseksi ja oikaisuvaatimus voisi raueta maksun suorittamatta jättämisen perusteella. Perusteluissa tulee pohtia, miten viisumiasioiden oikaisumenettelyn maksullisuus sopisi yhteen muussa hallinnossa sovellettavan maksuttoman sisäisen oikaisumenettelyn kanssa. Oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä suoritetun maksun palauttamista koskeva menettely ei voi jäädä lakiehdotuksen perustelujen varaan. Lisäksi esityksessä tulee pohtia nyt tehtyä laajemmin, voisiko oikaisuvaatimusmenettelyn maksullisuus, etenkin nyt ehdotetulla käsittelymaksulla, nostaa liikaa kynnystä oikaisuvaatimuksen tekemiseen, ottaen edelleen huomioon oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksen hallinnon sisäisenä, tuomioistuinmenettelyä kevyempänä ja nopeampana virheiden korjausmenettelynä.

## DNA-tunnisteiden ja testitulosten säilyttäminen

Ehdotetun ulkomaalaislain 66 §:n 1 momentin mukaan perhesiteen selvittämiseksi otettavan tutkimuksen tekijä hävittää DNA-näytteen kahden vuoden kuluttua tutkimuksen tekemisestä. DNA-tunnisteen ja muiden tutkimuksen tulosten hävittämisestä luovuttaisiin, mikä esityksen perustelujen mukaan säästäisi kustannuksia ja edistäisi tutkimukseen osallistuneiden oikeusturvaa. Tunnisteen hävittämisestä luopuminen mahdollistaisi tietojen säilyttämisen tutkimusprosessista, mm. siitä, miten tutkimus on tehty ja ketkä tutkimukseen ovat osallistuneet. Tietojen säilyttäminen mahdollistaisi perustelujen mukaan tutkimuksen luotettavuuden tutkimisen jälkikäteen, mikäli syytä siihen ilmenisi.

Kustannusten säästymistä on selostettu esitysluonnoksessa, mutta vaikutuksia oikeusturvaan ei ole perusteltu riittävästi. Perusteluissa todetaan lyhyesti, että ”tutkimustulosten säilyttämisellä on vaikutuksia oleskelulupaa (viisumia?) hakevien yksityisyydensuojaan”, ja viitattu tulosten säilyttämiseen isyyttä koskevissa asioissa (luonnoksen s. 13 ja 6). Esitysluonnoksen perustuslakijaksossa (s. 19 – 22) tutkimustulosten ja DNA-tunnisteen säilyttämisen merkitystä tutkitun yksityisyydensuojaan nähden ei ole pohdittu lainkaan. Esityksen jatkovalmistelussa tulee lisäksi selvittää muutoksen yhteensopivuus uudistuvan tietosuojasääntelyn kanssa. Erityisesti on syytä huomioida EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yleisiin periaatteisiin kuuluva henkilötietojen säilytyksen rajoittaminen (5 artiklan 1. e-kohta), DNA-tunnisteen ja siihen liittyvien tutkimustulosten kuuluminen ns. erityisiin henkilötietoryhmiin (9 artikla) sekä rekisteröidyn oikeus tulla unohdetuksi (17 artikla).

Asiakkaalta tulisi perustelujen mukaan pyytää kirjallisesti lupa aiemmassa tutkimuksessa saadun DNA-tunnisteen käyttämiseen. Tätä ei kuitenkaan mainita ehdotetussa säännöksessä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---