

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että lyhytaikaisen viisumin epäämis-, mitätöimis- ja kumoamispäätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus tutkisi, onko viisumia koskeva päätös tehty viisumisäännösten 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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö	4
Yleistä	4
Ruotsi	4
Norja	5
Tanska.....	5
Belgia.....	5
Alankomaat	5
Saksa	5
Ranska.....	6
Itävalta.....	6
1.3 Nykytilan arviointi	6
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	9
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	11
3.1 Taloudelliset vaikutukset	11
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	14
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	14
4 ASIAN VALMISTELU.....	15
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	15
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	15
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	17
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	17
2 VOIMAANTULO.....	20
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	20
LAKIEHDOTUS	22
ulkomaalaislain muuttamisesta	22
RINNAKKAISTEKSTI.....	24
ulkomaalaislain muuttamisesta	24

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Viisumien myöntäminen Suomeen perustuu yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 810/2009, jäljempänä viisumisäännöstö. Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan ja 35 artiklan 7 kohdan nojalla viisumivelvollisella on oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla viisumi on evätty, mitätöity tai ilman viisuminhaltijan omaa pyyntöä kumottu. Muutosta haetaan siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt lopullisen päätöksen, kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suomen osalta muutoksenhausta on säädetty ulkomaalaislain (301/2004) 191 a §:ssä.

Kyseisen lainkohdan mukaan viisumisäännösten mukaiseen viisumin epäämis- ja mitätöinti-päätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään.

Poikkeuksena pääsäännöstä ulkomaalaislain 191 a §:n 4 momentissa säädetään, että oikaisua ei saa hakea sellaiseen unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevaan viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen, johon sovelletaan lain 10 luvun säännöksiä. Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvien unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsenet voivat hakea muutosta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Oikaisuvaatimusmenettely otettiin käyttöön ulkomaalaislain muutoksella 266/2011, joka tuli voimaan huhtikuussa 2011.

Kun viisumivelvollisen viisumi evätään, mitätöidään tai ilman viisuminhaltijan omaa pyyntöä kumotaan, hänelle annetaan viisumisäännösten 32 artiklan 2 kohdan, 34 artiklan 6 kohdan ja 35 artiklan 7 kohdan mukaisesti päätös ja sen perustelut viisumisäännösten liitteessä VI olevalla vakiolomakkeella. Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvien unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien perheenjäseniä koskevat viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätökset annetaan vakiolomakkeella, minkä lisäksi näille viisumivelvollisille annetaan ulkomaalaislain 155 a §:n 4 momentin mukaisesti päätöksen perustelut kirjallisesti.

Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään yleislain tasoisesti hallintolain 7 a luvussa. Oikaisuvaatimuksen käyttöönottoa valmisteltaessa hallituksen esityksessä HE 275/2010 vp katsottiin, että oikaisuvaatimusmenettely on osa muutoksenhakua ja täyttää viisumisäännösten 32, 34 ja 35 artiklan vaatimukset muutoksenhakuoikeudesta. Hallituksen esityksestä ilmi käyvien perustelujen mukaisesti oikaisuvaatimus katsottiin viisumipäätöksiin parhaiten soveltuvaksi ja viisumivelvollisen osalta toimivimmaksi muutoksenhakukeinoksi. Etenkin viisumin epäämistä koskeva oikaisuvaatimus käsitellään viisumivelvollisen lähialueella sijaitsevassa viranomaisessa, jossa on paikallisten olosuhteiden hyvä tuntemus. Oikaisuvaatimusmenettelyn nopeutta pidettiin myös merkittävänä etuna, kun otetaan huomioon viisumien luonne lyhytaikaisena, enintään 90 päivän oleskelun mahdollistavana maahantulolupana. Oikaisuvaatimukset käsitellään ulkomaalaislain 191 a §:n 2 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Ulkomaalaislain 191 §:n 6 kohdassa säädetään valituskiellosta, joka koskee viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista koskevaan päätökseen tehtyä oikaisuvaatimuspäätöstä. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa valmisteltaessa hallituksen esityksessä HE 275/2010

vp katsottiin, että valitusoikeus hallinto-oikeuteen sopisi huonosti yhteen sen kanssa, että viisumipäätös sisältää valtiosuverenisuuden käyttämistä yksittäistapauksissa. Myös viisumipäätösten suuren määrän katsottiin puoltavan valituskieltoa. Perustuslakivaliokunta käsitteli asiaa lausunnossaan PeVL 55/2010 vp. Vuonna 2013 viisumipäätöksiä tehtiin Suomen edustustoisissa yli 1,5 miljoonaa ja vuonna 2014 yli 1,2 miljoonaa. Viisumiasioiden luonnetta pidettiin niin ikään perusteena valituskiellolle. Viisumeita haetaan lyhyeen oleskeluun, johon liittyvä matkustamisen tarve on yleensä ajallisesti lyhytaikainen. Tämän vuoksi valitusmenettelyn hallinto-oikeuteen katsottiin vastaavan huonosti viisumivelvollisen mahdolliseen oikeusturvan tarpeeseen. Huomionarvoista on, että viisumivelvollisella on aina oikeus jättää uusi viisumihakemus.

Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvien viisumivelvollisten perheenjäsenten viisumin epäämistä, mitätöintiä tai kumoamista koskevaan päätökseen ei voi hakea ulkomaalaislain 191 a §:n 4 momentin mukaisesti oikaisua, vaan 10 luvun soveltamisalaan kuuluvat viisumivelvolliset valittavat viisumin epäämistä, mitätöintiä tai kumoamista koskevasta päätöksestä suoraan hallinto-oikeuteen.

Oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole katsottu tarpeelliseksi soveltaa ulkomaalaislain 10 luvun alaan kuuluviin viisumivelvollisiin, koska kyseisen luvun soveltamisalaan kuuluvien viisumipäätökset annetaan ulkomaalaislain 155 a §:n 4 momentin mukaisesti perusteltuina. Tällöin oikaisuvaatimus välivaiheena ennen mahdollista valituksen käsittelemistä hallinto-oikeudessa ei tuo lisäarvoa muutoksenhakumenettelyyn.

Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään ulkomaalaislain 192 §:ssä. Koska viisumivelvolliset ovat lähtökohtaisesti ulkomailla asuvia henkilöitä, joilla ei ole oleskeluoikeutta eikä asuinpaikkaa Suomessa, on viisumipäätöstä koskevassa valitusasiassa toimivaltainen hallinto-oikeus 192 §:n 4 momentin perusteella Helsingin hallinto-oikeus silloin, kun kyse on edustuston ulkomailla tekemästä viisumipäätöksestä. Rajatarkastusviranomaisten tekemien viisumipäätösten osalta sovelletaan ulkomaalaislain 192 §:n 1 momenttia, jolloin toimivaltainen hallinto-oikeus on yleensä päätöksen tehneen viranomaisen toimialueen tai toimipaikan hallinto-oikeus. Hallinto-oikeuden viisumiasiassa antamaan päätökseen saa ulkomaalaislain 196 §:n mukaisesti hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Helsingin hallinto-oikeuden käsittelemistä viisumipäätöksiä koskevista ratkaisuista ei ole valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai haettu valituslupaa vuoden 2011 lakimuutoksen jälkeen.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan ja 35 artiklan 7 kohdan säännösten mukaisesti muutoksenhaku viisumin epäämistä, mitätöimistä ja kumoamista koskevaan päätökseen järjestetään päätöksen tehneen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Eri jäsenmaissa onkin käytössä erilaisia muutoksenhakumenettelyjä. Oikaisuvaatimusmenettely ilman valitusmahdollisuutta tuomioistuimeen on käytössä Suomen lisäksi Puolassa, Tšekissä, Slovakiassa ja Virossa.

Ruotsi

Ruotsissa viisuminhakija tekee valituksen viisumipäätöksen tehneelle edustustolle. Jos edustusto ei muuta päätöstään, se lähettää valituksen edelleen maahanmuuttotuomioistuimen (Migrationsdomstol) käsiteltäväksi. Maahanmuuttotuomioistuimet toimivat yleisten hallintotuomioistuinten (förvaltningsrätt) yhteydessä Tukholmassa, Göteborgissa, Luulajassa ja Malmössä. Maahanmuuttotuomioistuimen päätöksestä voi valittaa edelleen ylempään oikeusasteeseen (migrationsöverdomstol), joka toimii Tukholman kamarioikeuden (Kammarrätten) yhteydessä. Valitusmenettely on samanlainen myös silloin, kun kyse on viisumin mitätöimisestä tai kumoamisesta. Muutoksenhakuoikeutta ei kuitenkaan ole, jos viisumi on kumottu viisumivelvollisen omasta pyynnöstä.

Norja

Norjassa viisumipäätöksen voi tehdä Norjan ulkomaalaisasioista vastaava virasto (UDI), edustusto tai Huippuvuorten kuvernööri. Muiden viranomaisten tekemiin päätöksiin voi hakea muutosta ulkomaalaisasioista vastaavalta virastolta, mutta jos viisumipäätöksen on tehnyt kyseinen virasto, siihen haetaan muutosta maahanmuuttoasioiden valituslautakunnalta (Immigration Appeals Board). Valituslautakunnan johtajan ja puheenjohtajien kelpoisuusvaatimukset vastaavat tuomarille asetettuja kelpoisuusvaatimuksia, ja heidät nimittää kuningas määräajaksi. Tietyistä maahanmuuttoasioiden valituslautakunnan päätöksistä voi valittaa edelleen Oslon käräjäoikeuteen (Oslo District Court).

Tanska

Tanskassa viisumipäätöksestä voi valittaa oikeusministeriön alaiseen komiteaan. Komitean päätöksestä voi valittaa edelleen tuomioistuimeen. Tuomioistuimeen viisumipäätöksistä valitaan vain harvoin, koska käsittely on maksullista ja käsittelyajat kohtuullisen pitkät.

Belgia

Belgiassa viisumivelvollinen voi valittaa epäämis-, mitätöimis- tai kumoamispäätöksestä ulkomaalaisten riita-asioita käsittelevään oikeusasteeseen (Conseil du Contentieux des Etrangers). Toisena asteena valituspäätösten käsittelyssä toimii korkein hallintotuomioistuin.

Alankomaat

Viisumin epäämistä, mitätöimistä ja kumoamista koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta IND:ltä (Immigration and Naturalisation Service), joka käsittelee muutoksenhakupyynnön ulkoasiainministeriön puolesta. Jos asianosainen ei ole tyytyväinen IND:n päätökseen, hän voi valittaa edelleen Haagissa sijaitsevaan tuomioistuimeen (The Hague District Court, Aliens Chamber).

Saksa

Saksassa on käytössä järjestelmä, jonka mukaan viisumivelvollinen voi hakea muutosta tuomioistuimelta, joka käsittelee hallinnollisia asioita. Riippumatta valitusmahdollisuuden käyttämisestä, viisumivelvollinen voi myös tehdä vastalauseen viisumipäätöksen tehneelle viranomaiselle. Vastalauseeseen tehdystä päätöksestä voi valittaa edelleen hallintotuomioistuimeen.

Ranska

Ranskassa viisumipäätöksestä voi valittaa erilliseen lautakuntaan (la Commission administrative de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France), joka käsittelee viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista koskevat hallinnolliset valitukset. Lautakunnan päätöksestä voi valittaa edelleen hallintotuomioistuimeen, sen päätöksestä edelleen hallinnolliseen muutoksenhakutuomioistuimeen (la Cour administrative d'appel) ja sen päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (Conseil d'Etat).

Itävalta

Itävallassa kaikista viranomaispäätöksistä voi valittaa tuomioistuimeen. Viisumivelvollinen voi valittaa viisumin epäämistä, kumoamista tai mitätöintiä koskevasta päätöksestä päätöksen tehneelle viranomaiselle. Päätöksen tehnyt viranomainen voi tällöin joko vahvistaa päätöksen tai muuttaa sitä. Jos viisumivelvollinen ei ole tyytyväinen saamaansa ratkaisuun, hän voi pyytää asian siirtämistä edelleen tuomioistuimeen. Viisumiasioissa toimivaltainen tuomioistuin on hallintotuomioistuin Wienissä (the Federal Administrative Court in Vienna).

1.3 Nykytilan arviointi

Edellä luvussa 1.1 kuvattu muutoksenhakumenettely on ollut käytössä huhtikuusta 2011 lähtien. Oikaisuvaatimusmenettelyn hyviä puolia on selkeästi menettelyn nopeus sekä se, että oikaisuvaatimus esitetään viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista koskevan päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Käytännössä suurin osa oikaisuvaatimuksista tehdään Suomen edustustolle viisumin epäämistä koskevista päätöksistä. Yksittäisiä oikaisuvaatimuksia tehdään myös rajatarkastusviranomaisille, poliisille ja Maahanmuuttovirastolle. Oikaisuvaatimusmenettely on samanlainen kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, mikä viranomainen viisumipäätöksen on tehnyt ja liittyykö päätökseen toinen hallintopäätös, kuten käännyttäminen tai maahan pääsyn epääminen.

Erityisesti viisumin epäämistä ulkomailla koskevissa tapauksissa on tärkeää, että oikaisuvaatimusasian käsittely ja päätöksenteko tapahtuvat lähellä viisumivelvollista. Tärkeää on, että ulkomailla Suomen edustustolla on hyvä tuntemus ja tieto paikallisista olosuhteista ja paikallisesta kulttuurista. Esimerkiksi tuomioistuimella tai lautakunnalla Suomessa ei voi olla yhtä syvää paikallistuntemusta ja tietoa paikallisista erityisistä olosuhteista, kuten Suomen edustustoilla eri puolilla maailmaa on.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen ei yleensä edellytä sitä, että viisuminhakija joutuisi turvautumaan lakimiehen apuun, vaan suurimmassa osassa oikaisuvaatimuksista viisumivelvollinen laatii vaatimuksen itse tai valtuuttaa esimerkiksi kutsujaosapuolen toimimaan puolestaan. Oikaisuvaatimus tulee ulkomaalaislain 191 a §:n 2 momentin mukaisesti ratkaista ilman aiheutonta viivytystä. Käytännössä edustustoissa käsittelyaika on useimmiten noin 4-6 viikkoa edustuston työtilanteesta riippuen. Oikaisun etuna tuomioistuinkäsittelyyn onkin verrattain nopea käsittely sekä menettelyn tapahtuminen lähellä viisumivelvollista, jolloin paikalliset olosuhteet ovat tiedossa. Oikaisuvaatimukseen voidaan myös liittää liiteasiakirjoja paikallisella kielellä, jolloin niiden käsittely on mahdollista alueella sijaitsevassa edustustossa. Itse oikaisuvaatimus tehdään kielilain (423/2003) nojalla suomeksi tai ruotsiksi.

Ongelmalliseksi oikaisuvaatimusmenettely on koettu silloin, kun viisumia koskeva päätös tehdään rajatarkastuksen yhteydessä tai viisumivelvollisen jo ollessa Suomessa. Tällöin viisumipäätökseen liittyy yleensä myös maasta poistamista koskeva päätös, johon voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Maastapoistamispäätöksen kanssa samaan aikaan tehdystä ja samaan asiakokonaisuuteen liittyvästä viisumipäätöksestä ei voi valittaa, vaan viisumipäätöksen ja maasta poistamista koskevan päätöksen valitusmenettely ja valitustie ovat täysin erilliset.

Euroopan komissio lähestyi Suomea EU Pilot -menettelyssä elokuussa 2012, koska komission näkemyksen mukaan Suomessa käytössä oleva viisumipäätösten oikaisuvaatimusmenettely ei ole yhteensopiva Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tehokkaan oikeussuojakeinon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kanssa. Komission näkemyksen mukaan viisumin epäamisestä, mitätöimisestä ja kumoamisesta tulee voida valittaa tuomioistuimeen. Suomi esitti eriävän mielipiteensä ja katsoi, ettei kansallista lainsäädäntöä tarvitse muuttaa. Komissio ei yhtynyt Suomen näkemykseen, vaan hylkäsi 21 päivänä joulukuuta 2012 Suomen vastauksen.

Komissio lähetti 22 päivänä helmikuuta 2013 Suomelle virallisen ilmoituksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan mukaisesti. Suomi vastasi viralliseen ilmoitukseen 19 päivänä huhtikuuta 2013 ja totesi jälleen, ettei se hyväksy komission väitteitä, vaan katsoo, että Suomen muutoksenhakumenettelyt ovat unionin oikeuden mukaisia. Suomi katsoi, että perusoikeuskirjan 47 artiklasta ei seuraa, että viisumipäätöstä koskevan muutoksenhaun tulisi tapahtua nimenomaan tuomioistuimessa. Viisumisäännöstössä tai sen oikeusperustassa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohdassa ei luoda subjektiivista oikeutta saada viisumi. Suomi katsoi, että ulkomaalaislain 191 a §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely on tarkoituksenmukainen ja tehokas muutoksenhakuviisumipäätökseen ja että se on myös unionin oikeuden mukainen menettelytapa.

Komissio antoi 26 päivänä marraskuuta 2014 Suomelle perustellun lausunnon, ja 26 päivänä helmikuuta 2015 täydentävän perustellun lausunnon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan nojalla. Kyseisen artiklan mukaan, jos komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen varattuaan ensin jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Jos valtio, jota asia koskee, ei noudata lausuntoa komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Komission näkemyksen mukaan Suomen lainsäädäntö, joka koskee muutoksenhakua viisumiasioissa, ei ole Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan, luettuina yhdessä viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan ja 35 artiklan 7 kohdan kanssa, mukainen. Lausunnon mukaan oikaisuvaatimusmenettely ei ole riittävällä tavalla riippumatonta ja puolueetonta. Komissio katsoo, että tehokas oikeussuoja merkitsee sitä, että viisumin epäämistä, mitätöintiä tai kumoamista koskeva päätös tulee voida saattaa viimeisenä astena tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Komissio nojautuu erityisesti unionin tuomioistuimen (suuri jaosto) 19 päivänä joulukuuta 2013 asiassa C-84/12 Koushkaki antamaan tuomioon, jonka mukaan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat yhtenäistä viisumia koskevan hakemuksen tutkittuaan evätä kyseisen viisumin hakijalta vain siinä tapauksessa, että hakijaa vastaan voidaan vedota johonkin viisumisäännöstön 23 artiklan 4 kohdassa, 32 artiklan 1 kohdassa ja 35 artiklan 6 kohdassa luetelluista viisumin epäämisperusteista. Viisumisäännöstössä myönnettyjä oikeuksia koskevan tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi jäsenvaltion on säädettävä tarvittavista muutoksenhaku-

keinoista, mikä komission mukaan käsittää oikeuden saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perustellussa lausunnossaan komissio katsoo, että oikaisumenettely, sellaisena kuin siitä säädetään hallintolain 7 a luvussa, ei ole oikeudellinen menettely. Viisumipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelee viisumipäätöksen tehnyt toimivaltainen viranomaisen, joka on useimmiten Suomen edustusto. Näin ollen Suomi ei anna kolmansien maiden kansalaisille, joilta on evätty viisumi tai joiden viisumi on mitätöity tai kumottu, oikeutta hakea päätökseen muutosta unionin oikeuden määritelmän mukaisessa tuomioistuimessa, elleivät he ole EU-kansalaisen tai näihin rinnastettavien ETA-maiden tai Sveitsin kansalaisen perheenjäseniä. Komissio toteaa, että mahdollisuus tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan olisi oltava saatavilla kaikkia viisumin epäämistä, mitätöintiä tai kumoamista koskevia päätöksiä vastaan.

Kiistatonta on, että edellä mainittuja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohtaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa sovelletaan, kun viisumisäännöstöä pannaan kansallisesti täytäntöön. Asiassa C-84/12 Koushkaki antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin esitti yleisen tulkinnan viisumisäännöstöstä ja sen sisältämistä oikeuksista. Unionin tuomioistuin totesi, että viisumisäännöstön 23 artiklan 4 kohtaa, 32 artiklan 1 kohtaa ja 35 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat yhtenäistä viisumia koskevan hakemuksen tutkittuaan evätä kyseisen viisumin vain siinä tapauksessa, että viisumivelvollista vastaan voidaan vedota johonkin edellä mainituissa säännöksissä luetelluista perusteista.

Unionin oikeuden mukainen tuomioistuimen käsite löytyy esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-506/04 Wilson antamasta tuomiosta. Jotta elin katsottaisiin tuomioistuimeksi, sen on täytettävä tietyt kriteerit, joita ovat muun muassa sen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus ja toimiminen oikeussääntöjen soveltajana sekä riippumattomuus ja puolueettomuus. Komissio katsoo, että Suomessa käytössä oleva nykyinen viisumipäätösten oikaisuvaatimusmenettely ei täytä riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia. Koska Suomi ei ole myöntänyt kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät ole EU:n, ETA-maiden tai Sveitsin kansalaisen perheenjäseniä ja joilta on evätty viisumi tai joiden viisumi on mitätöity tai ilman viisuminhaltijan pyyntöä kumottu, oikeutta hakea päätökseen muutosta unionin oikeudessa määritellyssä tuomioistuimessa, se on komission perustellussa lausunnossa esittämän näkökannan mukaan laiminlyönyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan, luettuina yhdessä viisumisäännöstön 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan ja 35 artiklan 7 kohdan kanssa, mukaisten velvoitteidensa täyttämisen.

Viisumihakemuksista evätään vuosittain alle 1 %. Vuonna 2014 Suomen edustustoissa tehtiin yli 1,2 miljoonaa päätöstä viisumihakemuksiin. Näistä epääviä päätöksiä oli 11 269 eli 0,9 % edustustoissa viisumihakemuksiin tehdyistä päätöksistä. Myönnettyjä viisumeita mitätöitiin edustustoissa 70. Muusta syystä kuin viisuminhaltijan omasta pyynnöstä edustustoissa kumotuista viisumeista ei ole saatavana tilastotietoa. Valtaosa edustustoissa kumotuista viisumeista kumottiin viisuminhaltijan pyynnöstä tilanteessa, jossa tälle on myönnetty uusi viisumi vanhan ollessa vielä voimassa. Viisumivelvollisella ei ole muutoksenhakuoikeutta ulkomaalaislain 191 a §:n 1 momentin ja viisumisäännöstön 34 artiklan 7 kohdan mukaisesti tilanteessa, jossa viisumi kumotaan viisuminhaltijan omasta pyynnöstä. Oikaisuvaatimuksia tehtiin edustustoille noin 500 ja ne koskivat viisumin epäämistä.

Muista viranomaisista Rajavartiolaitos myönsi vuonna 2014 yhteensä 1 056 viisumia eikä tehnyt lainkaan epääviä viisumipäätöksiä. Rajavartiolaitos mitätöi vuoden 2014 aikana 27 viisumia ja kumosi noin 300 viisumia. Näistä päätöksistä Rajavartiolaitokselle tehtiin 15 oi-

kaisuvaatimusta. Tulli ei kumonnut tai mitätöinyt viisumeita. Maahanmuuttovirasto kumosi vajaat 70 viisumia ja sille tehtiin yksi oikaisuvaatimus. Poliisilaitokset kumosivat noin 160 viisumia. Poliisille tehdyistä oikaisuvaatimuksista ei ole käytettävissä tilastotietoja. Helsingin hallinto-oikeuteen valitettiin kolmesta viisumin epäämistä koskevasta päätöksestä, joissa viisuminhakija kuului ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan.

Vuonna 2013 Suomen edustustoissa tehtiin yhteensä yli 1,5 miljoonaa päätöstä viisumihakemuksiin. Näistä epäviä päätöksiä oli 14 197 eli 0,9 % kaikista viisumihakemuksiin edustustoissa tehdyistä päätöksistä. Myönnettyjä viisumeita mitätöitiin edustustoissa 58. Kuten vuonna 2014, edustustoissa kumotuista viisumeista valtaosa kumottiin viisuminhaltijan omasta pyynnöstä, jolloin muutoksenhakuoikeutta ei ole. Oikaisuvaatimuksia tehtiin edustustoille noin 600, vaatimukset koskivat yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta viisumin epäämistä.

Rajavartiolaitos myönsi vuonna 2013 yhteensä 1 268 viisumia, epäviä päätöksiä ei tehty lainkaan. Rajavartiolaitos mitätöi 44 viisumia ja kumosi hieman yli 400 viisumia. Näistä päätöksistä Rajavartiolaitokselle tehtiin 7 oikaisuvaatimusta. Tulli ei kumonnut eikä mitätöinyt viisumeita. Vuonna 2013 Maahanmuuttovirasto kumosi noin 60 viisumia ja mitätöi yhden. Näistä päätöksistä ei käytettävissä olevien tietojen perusteella tehty oikaisuvaatimuksia. Poliisilaitokset kumosivat 147 viisumia. Poliisille tehdyistä oikaisuvaatimuksista ei ole käytettävissä tilastotietoja. Vuonna 2013 Helsingin hallinto-oikeuteen ei tullut yhtäkään valitusta viisumipäätöksistä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole vuoden 2011 lakimuutoksen jälkeen tehty viisumipäätöksiä koskevia valituslupahakemuksia.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen tavoitteena on mahdollistaa kaikille viisumia hakeneille tai viisumin saaneille viisumivelvollisille unionin oikeuden mukainen muutoksenhakumenettely, jossa viisumivelvollisen on mahdollista saattaa asiansa valittamalla myös hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tavoitteena on myös, että muutoksenhakujärjestelmästä tulisi viisumivelvolliselle mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen sekä myös viranomaisten toiminnan näkökulmasta toimiva.

Tässä esityksessä ehdotetuilla ulkomaalaislain muutoksilla saataisiin aikaan järjestelmä, jossa erotellaan tyypiltään erilaiset viisumipäätökset eli edustustossa ulkomailla tehty viisumipäätös ja toisaalta rajatarkastuksen yhteydessä tai Suomessa sisämaassa tehdyt viisumipäätökset, joihin liittyy usein myös muu valituskelpoinen hallintopäätös. Kuhunkin päätöstyyppiin olisi näin toimiva ja selkeä muutoksenhakujärjestelmä, ja kaikilla mahdollisuus saada viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista koskeva asiansa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Mitä tulee edustuston tekemiin viisumin epäämistä, kumoamista tai mitätöintiä koskeviin päätöksiin, viisumivelvollinen tekisi ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksen viisumipäätöksen tehneelle edustustolle, kuten nykyisin. Jos viisumivelvollinen olisi tyytymätön edustuston oikaisuvaatimukseen tekemään päätökseen, voisi hän saattaa asiansa edelleen valittamalla hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus määräytyisi nykyiseen tapaan ulkomaalaislain 192 §:n 4 momentin mukaisesti, ja olisi siten käytännössä useimmiten Helsingin hallinto-oikeus.

Schengen-viisumia voi poikkeuksellisesti hakea ulkorajalla viisumisäännösten 35 artiklan mukaisesti. Käytännössä viisumia haetaan ulkorajalla vain harvoin, koska kyse on poikkeustapauksista. Vuonna 2014 ulkorajalla myönnettiin 0,09 % Suomen myöntämistä viisumeista, ja edeltävänä vuonna 2013 vastaavasti 0,08 %. Jos 35 artiklan mukaisesti poikkeuksellisesti ulkorajalla tehty viisumihakemus evätään, maahantulon edellytyksiä ei ole ja viisuminhakijan maahantulo lähtökohtaisesti estetään hänelle maahantuloaikomuksensa perusteella suoritettun

rajatarkastuksen seurauksena. Siten ulkorajalla tehtävän viisumin epäämisen yhteydessä tehdään myös maasta poistamista koskeva päätös. Maasta poistamista koskevasta rajatarkastusviranomaisen päätöksestä voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy ulkomaalaislain 192 §:n 1 momentin mukaisesti.

Tällä lakimuutoksella turvattaisiin jokaiselle viisumivelvolliselle tehokas oikeussuojakeino ja mahdollisuus saada asiansa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Edelleen ensi vaiheen muutoksenhaku säilyisi viisumivelvollista lähellä viisuminhakuvaiheessa ennen suunniteltua matkaa, kun viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista koskevan päätöksen on tehnyt Suomen edustusto. Tämä vuodesta 2011 lähtien käytössä ollut ja toimivaksi havaittu menettely turvaisi käsittelyn nopeutta ja sujuvuutta viisumivelvollisen näkökulmasta. Viisumihakemus koskee lyhyttä, yleensä suhteellisen lyhyen ajan sisällä tapahtuvaa matkustamista, jolloin muutoksenhakukeinon tulisi myös olla nopeasti ja mahdollisimman helposti viisumivelvollisen käytettävissä. Suomen edustusto ulkomailla pystyy arvioimaan päätöstä paikallisten olosuhteiden, kulttuurin ja tilanteen tuntemuksensa valossa.

Rajatarkastuksen yhteydessä tai jo Suomessa oleskelevan henkilön viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksen muutoksenhaussa taas ei niinkään ole merkitystä paikallisolojen tuntemisella eikä muutoksenhaun kiireellisyys tule arvioitavaksi samassa valossa kuin matkaa ulkomailla suunniteltaessa. Tällöin korostuu tarve saada viisumipäätöstä koskeva valitus ja mahdollinen maasta poistamispäätöstä koskeva valitus käsiteltyksi selkeässä menettelyssä.

Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa muutoksenhaku pysyisi ennallaan eli viisumivelvolliset voisivat valittaa epäävästä viisumipäätöksestä suoraan Helsingin hallinto-oikeuteen. Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvien viisumivelvollisten osalta oikaisuvaatimus ei toisi lisäarvoa, koska heille annetaan viisumipäätöksen kirjalliset, yksityiskohtaisemmat perustelut viisumisäännöstön liitteessä VI säädetyin vakiolomakkeen ohella. Kirjallisten perustelujen antaminen vakiolomakkeen ohella perustuu ulkomaalaislain 155 a §:n 4 momenttiin ja vapaan liikkuvuuden direktiivin (2004/38/EY) 30 artiklaan.

Unionin tuomioistuimen ratkaisun C-84/12 Koushkaki valossa viisumivelvollisella tulisi olla mahdollisuus saattaa viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista koskeva asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomiosta ei seuraa, että muutoksenhakuoikeuden tulisi koskea viisumisäännöstön 23 artiklan 4 kohdassa, 32 artiklan 1 kohdassa ja 35 artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen epäämisperusteiden soveltamiseen liittyvää sisällöllistä arviointia.

Useimmissa muissa jäsenmaissa on käytössä muutoksenhakujärjestelmä, jossa viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen tyytymätön viisumivelvollinen voi valittaa tuomioistuimeen. Oikaisuvaatimusmenettely ilman valitusmahdollisuutta tuomioistuimeen on käytössä Suomen lisäksi Puolassa, Tšekissä, Slovakiassa ja Virossa. Ruotsissa ja Saksassa on mahdollista hakea muutosta viisumipäätökseen ensi vaiheessa päätöksen tehneeltä viranomaiselta ja sen jälkeen tuomioistuimelta. Alankomaissa muutosta haetaan ensi vaiheessa erilliseltä toimitelmältä ja toisessa vaiheessa tuomioistuimelta. Myös Norjassa on käytössä lautakuntamenettely, josta on mahdollista edelleen valittaa tuomioistuimeen. Ranskassa, Belgiassa ja Itävallassa muutoksenhaku tapahtuu tuomioistuimessa. Useissa Schengen-maissa viisumipäätöksestä voi tehdä jatkovalituksen edelleen ensimmäisen vaiheen tuomioistuinkäsittelyn jälkeen.

Erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja punnittaessa vaihtoehtona esitetyn kaltaiselle oikaisuvaatimus- ja valitusmenettelylle olisi erillisen lautakunnan perustaminen. Lautakunnan päätöksestä voisi valittaa edelleen hallinto-oikeuteen. Erillistä lautakuntaa ei kuitenkaan hallituksen esitystä valmisteltaessa pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona muutoksenhakujen määrä ja kä-

sittelyn nopeus huomioon ottaen. Edustustossa tapahtuvan oikaisuvaatimuskäsittelyn etuna esimerkiksi lautakuntamenettelyyn nähden on myös edustustolla oleva hyvä paikallisosuhteiden tuntemus. Rajatarkastuksen yhteydessä ja Suomessa tehtyjen viisumipäätösten osalta oikaisuvaatimusmenettelyä ei pidetty toimivana ratkaisuna, koska samaan aikaan viisumipäätöksen yhteydessä annetaan usein myös maasta poistamista koskeva päätös. Kun maasta poistamista koskevasta päätöksestä voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen, ei olisi prosessin sujuvuuden ja selkeyden vuoksi perusteltua, että samassa yhteydessä tehdystä viisumipäätöksestä tehtäisiin ensin oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle viranomaiselle tai lautakunnalle, minkä jälkeen myös tästä oikaisuvaatimuspäätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Käsittely hajaantuisi näin usealle eri taholle ja eri vaiheisiin, mitä ei pidetty viisumivelvollisen eikä päätöksen tehneen viranomaisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisena.

Muutoksenhaun yhdenmukaisuuden ja selkeyden vuoksi on perusteltua, että niin ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvien EU-, ETA- ja Sveitsin kansalaisten perheenjäsenten kuin muiden kolmansien maiden kansalaisten viisumipäätöksiä koskevassa muutoksenhaussa toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi ulkomaalaislain 192 §:n erityissäännösten mukaisesti. Edustustojen tekemiä oikaisuvaatimuspäätöksiä koskevat valitukset tulisivat käytännössä useimmiten käsiteltäväksi Helsingin hallinto-oikeudessa 192 §:n 4 momentin mukaisesti. Sen sijaan rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston tekemiä päätöksiä koskevat valitukset jakautuisivat osin eri hallinto-oikeuksiin 192 §:n 1 momentin mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että viisumiasiaissa hallinto-oikeuden tekemään päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei pidetty lakiehdotusta valmisteltaessa viisumivelvollisen oikeusturvan kannalta tarpeellisena, kun otetaan huomioon viisumiasian luonne, oikeusturvan tarpeen lyhytaikaisuus sekä mahdollisuus saada uusi hakemus vireille rajoituksetta.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Lakimuutoksen tavoitteena on parantaa viisumivelvollisten oikeusturvaa mahdollistamalla kaikille viisumivelvollisille valitusoikeus hallinto-oikeuteen viisumin epäämistä, mitätöimistä ja muutoin kuin viisuminhaltijan omasta pyynnöstä tehtyä viisumin kumoamista koskevasta päätöksestä.

Jos esityksessä ehdotettua lakimuutosta ei toteutettaisi, Suomi jäisi Schengenin jäsenmaiden joukossa selkeään vähemmistöön niiden harvojen maiden joukkoon, joilla ei ole kansallisessa lainsäädännössään unionin oikeuden kaikille viisumivelvollisille edellyttämää mahdollisuutta saattaa viisumin epäämistä, mitätöimistä tai ilman viisuminhaltijan omaa pyyntöä tehtyä viisumin kumoamista koskevaa päätöstä koskevaa asiaansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio on jo antanut Suomelle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan 1 kohdan mukaisen perustellun lausunnon. Mikäli nykytila säilytettäisiin ja tässä esityksessä ehdotettua ulkomaalaislain muutosta ei toteutettaisi, olisi mitä todennäköisintä, että komissio jatkaisi aloittamaansa menettelyä ja saattaisi asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan 2 kohdan nojalla. Jos tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, jäsenvaltion on toteutettava tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Jos tuomioistuin toteaa, ettei jäsenvaltio ole noudattanut tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan hyvityksen tai uhkasakon Euroopan unionin

toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan mukaisesti. Kuten edellä hallituksen esityksessä on selvitetty, lain valmistelussa ainoana tarkoituksenmukaisena ja unionin oikeuden mukaisena vaihtoehtona Euroopan unionin oikeudesta seuraavien velvoitteiden toteuttamiseen on valitusoikeuden avaaminen hallinto-oikeuteen esitetyn mukaisesti.

Esityksessä ehdotettu lakimuutos ja valitusmahdollisuuden antaminen viisumivelvollisille väistämättä lisäisi hallinto-oikeuksien, pääasiassa Helsingin hallinto-oikeuden, asiamäärää ja siten työmäärää. Esityksellä on näin ollen taloudellisia vaikutuksia, joskaan ei merkittäviä sellaisia. Vaikutukset kohdistuvat valtionhallintoon jäljempänä tarkemmin selvitetyn tavoin. Esityksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu tilastotietojen sekä asiantuntija-arvioiden perusteella kullakin hallinnonalalla.

Epäviä viisumipäätöksiä on viime vuosina ollut alle 1 % kaikista viisumihakemuksiin tehdyistä päätöksistä. Muutosta haettiin vuonna 2014 noin 500 Suomen edustustojen tekemään viisumipäätökseen ja 15 Rajavartiolaitoksen tekemään viisumipäätökseen. Maahanmuuttoviraston viisumipäätöksistä tehtiin yksi oikaisuvaatimus, Tullille ei ainuttakaan. Poliisille tehtyjen oikaisuvaatimusten määrä ei ole tiedossa, mutta poliisi teki viisumin kumoamispäätöksiä yhteensä vain 161. Vuonna 2013 noin 600 edustustojen tekemään päätökseen tehtiin oikaisuvaatimus. Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston tekemiin viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöksiin tehtiin yhteensä alle 10 oikaisuvaatimusta, Tullille ei tehty ainuttakaan. Poliisin tekemien päätösten osalta oikaisuvaatimusten määrä ei ole tiedossa, mutta poliisi kumosi alle 150 viisumia kyseisenä vuonna.

Viime vuosien tilastojen valossa on todettavissa, että vain pieni osa viisumivelvollisista käyttää nykyisin oikeuttaan muutoksenhakuun. Erityisesti viisumin epäämistä koskevien päätösten osalta taustalla vaikuttanee mahdollisuus jättää aina uusi viisumihakemus ja saada siten viisumiasia uudelleen käsiteltäväksi. Siitä, kuinka moni oikaisuvaatimus johtaa viisumipäätöksen kumoamiseen tai muuttamiseen, ei ole olemassa tilastotietoa. Asiantuntija-arvioiden perusteella päätöksen kumoaminen tai muuttaminen on kuitenkin harvinaista. Oikaisuvaatimusten perusteella viisumipäätöksiä muutetaan yksittäisissä tapauksissa. Useimmiten perusteita viisumipäätöksen muuttamiselle ei ole, vaan päätös pysyy ennallaan. Virheellinen viisumipäätös voidaan korjata myös hallintolain 8 luvun mukaisesti viranomaisen omasta aloitteesta.

Tilastojen pohjalta on arvioitavissa, että valitusmahdollisuutta hallinto-oikeuteen käyttäisi vuosittain noin 200 viisumivelvollista. Tämä tarkoittaisi, että oikaisuvaatimuksen tehneistä kaiken kaikkiaan noin kolmannes, joka tapauksessa alle puolet, valittaisi edelleen hallinto-oikeuteen. Arvio perustuu viime vuosien toteutuneisiin oikaisuvaatimusmääriin. Arviossa on otettu huomioon viisumihakemusten määrän lasku vuoden 2014 lopulla ja vuoden 2015 alkupuolella, sekä odotettavissa oleva valittamistarpeen vähentyminen sillä perusteella, että oikaisuvaatimuspäätösten perustelut ovat nykyisin aiempaa selkeämmät ja yksityiskohtaisemmat. Oikaisuvaatimuspäätöksiä kehitetään edelleen selkeämmiksi. Tällä perusteella on arvioitavissa, että vain osa oikaisuvaatimuksen tehneistä ja oikaisuvaatimuspäätökseen tyytymättömistä viisumivelvollisista käyttäisi valitusoikeutta hallinto-oikeuteen. Viisumivelvollisella on aina oikeus jättää uusi viisumihakemus riippumatta siitä, onko hän käyttänyt oikeuttaan muutoksenhakuun vai ei. Viisumin hakeminen on verrattain helppoa ja edullista. Viisumihakemuksesta perittävä viisumimaksu on 60 euroa, mutta tietyille hakijaryhmille maksu on alhaisempi 35 euroa ja osalle hakijoista kokonaan maksuton. Selkeä enemmistö oikaisuvaatimuksista ja muutoksenhauista kohdistuisi viisumin epäämistä koskeviin edustustojen tekemiin päätöksiin, ja tulisivat siten Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Muiden viranomaisten tekemiin viisumipäätöksiin haetaan tilastojen valossa muutosta hyvin harvoin.

Mikäli Helsingin hallinto-oikeuden asiamäärä kasvaisi 200 viisumiasialla vuosittain, tarkoittaisi tämä kolmen henkilötyövuoden lisäystä hallinto-oikeuden työmäärään. Käytännössä tämä tarkoittaisi kahden tuomarin ja yhden esittelevän notaarin resurssitarvetta. Kahden tuomarin ja esittelijän kokonaisvuosikustannus olisi noin 240 000 euroa. Lakimuutoksen vaikutus henkilöstöresursseihin perustuu Helsingin hallinto-oikeuden arvioon siitä, minkälaisin henkilöstöresurssein noin 200 asian lisäys olisi hoidettavissa. Euromääräisten henkilöstökustannusten osalta vaikutusarvio perustuu oikeusministeriön laskelmaan. Muutos henkilöstöresursseihin on toteutettavissa määräraha-kehysten puitteissa.

Muiden kuin Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ulkomaalaislain 192 §:n 1 momentin toimivaltasäännöksen nojalla tulevien valitusten määrää ei ole mahdollista tarkasti arvioida, koska kaikkien viranomaisten osalta tilastotietoja oikaisuvaatimusten vuosittaisista määristä ei ole käytettävissä. Kun otetaan huomioon, että Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto ja Tulli käsitelivät vuonna 2014 yhteensä 15 viisumipäätöstä koskevaa oikaisuvaatimusta, ja edeltävänä vuonna 7 oikaisuvaatimusta, on arvioitavissa, että muiden hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulevien valitusten määrä olisi jatkossakin vähäinen. Lakiehdotuksella ei tältä osin olisi merkittävää vaikutusta näiden hallinto-oikeuksien työmäärään.

Hallituksen esityksessä esitetty lakimuutos vaikuttaisi työmäärää lisäävästi myös niissä viranomaisissa, joiden tekemiä oikaisuvaatimuspäätöksiä valitusmahdollisuus koskisi. Tällä olisi niin ikään taloudellisia vaikutuksia henkilöstökustannusten muodossa. Työmäärä lisääntyisi Suomen edustustoissa ja ulkoasiainministeriössä. Ulkoasiainhallinnon osalta esitetty muutos aiheuttaisi arviolta 0,5 henkilötyövuoden työvoimatarpeen lisäyksen ulkoasiainministeriöön, jossa oikaisuvaatimus- ja valitusmenettelyä koordinoidaan koko ulkoasiainhallinnon alalla, ja 0,1 henkilötyövuoden lisäyksen kahdeksaan merkittävimpään edustustoon, joissa tehdään prosentuaalisesti eniten viisumin epäamis-, mitätöimis- ja kumoamispäätöksiä. Arvio henkilöstökustannusten lisäykselle ulkoasiainministeriössä olisi 29 750 euroa vuodessa sekä kahdeksan edustuston osalta yhteensä 96 000 euroa vuodessa. Ulkoasiainministeriön ja edustustojen osalta muutos henkilöstöresursseihin on toteutettavissa määräraha-kehysten puitteissa. Rajatarkastusviranomaisten eli Rajavartiolaitoksen ja Tullin, poliisin ja Maahanmuuttoviraston kannalta esityksellä ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Viisumivelvollisen näkökulmasta arvioituna esitetty lakimuutos ei suoraan lisäisi viisumihakukustannuksia. Viisumimaksusta säädetään viisumisäännöstössä sekä EU:n ja tiettyjen kolmansien maiden välillä solmituissa viisumihelpotussopimuksissa. Oikaisuvaatimuksen tekemisen ja ulkomaalaislain mukaisessa asiassa hallinto-oikeusvalituksen maksuttomuuteen ei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia. Oikeusministeriössä on kuitenkin vireillä hanke, joka sellaisenaan toteutuessaan aiheuttaisi myös viisumia koskevien valitusten tulemisen maksulliseksi. Maksu olisi työryhmän mietinnön mukaisesti 250 euroa ja se perittäisiin ratkaisun jälkeen ja vain, jos valitus on hylätty (Tuomioistuinmaksulaki, työryhmämietintö 22.1.2015, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2015). Koska työryhmän mietinnön mukaisesti maksu perittäisiin vasta tuomioistuimen ratkaisun jälkeen, ei maksulla arvioida olevan merkittävää vaikutusta viisumipäätöksistä tehtävien hallinto-oikeusvalitusten määrään.

Käytännössä valitusoikeuden käyttämisestä voi syntyä kustannuksia viisumivelvolliselle esimerkiksi asiakirjojen käännettämisen muodossa. Viisumihakemusten liitteinä saattaa olla asiakirjoja, jotka on esitetty edustustolle vain paikallisella, edustuston sijaintimaan virallisella kielellä. Oikaisuvaatimukset kuitenkin tehdään edustustoille nykyisin suomeksi tai ruotsiksi muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Edustustojen tekemien viisumipäätösten osalta oikaisuvaatimukset käsiteltäisiin edelleen nykyiseen tapaan siinä edustustossa, joka on tehnyt viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista koskevan päätöksen. Oikaisuvaatimusta ei ratkaise sama henkilö, joka ratkaisi oikaisuvaatimuksen kohteena olevan viisumipäätöksen. Lausunnot hallinto-oikeudelle tehtyihin valituksiin valmisteltaisiin oikaisuvaatimuspäätöksen tehneessä edustustossa ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön ohjauksessa. Kuten edellä esityksessä todetaan, lakimuutos aiheuttaisi arviolta 0,5 henkilötövuoden lisäyksen ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön työmäärään. Tällä hetkellä passi- ja viisumiyksikössä edustustojen oikeudellista neuvontaa ja ohjaamista hoitaa kaksi lakimiestä sekä muita virkamiehiä. Ulkomaanedustustoissa suurimmat vaikutukset kohdistuisivat niihin edustustoihin, joissa epäävien viisumipäätösten osuus kaikista päätöksistä on suhteellisen suuri. Nämä ovat Suomen suurlähetystöt Abujassa, Addis Abebassa, Algerissa, Hanoissa, Nairobissa, Nikosiassa, Teheranissa ja Tunisissa. Kussakin edustustossa työmäärän lisäys olisi arviolta 0,1 henkilötövuotta. Muissa edustustoissa epäävien viisumipäätösten määrä on suhteellisen pieni ja näin ollen myös muutoksenhakuoikeutta käyttävien viisumivelvollisten määrä on vuosittain maltillinen.

Ehdotetuilla ulkomaalaislain muutoksilla ei olisi merkittävää vaikutusta Rajavartiolaitoksen tai Tullin toimintaan. Muutoksen myötä viisumipäätöksistä ei enää haettaisi oikaisua suoraan päätöksen tehneeltä rajatarkastusviranomaiselta vaan viisumivelvollinen voisi valittaa päätöksestä toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Vaikka oikaisuvaatimusta koskeva päätöksentekovaihe poistuisi, rajatarkastusviranomaisen lausuisi joka tapauksessa valituksen kohteena olevasta viisumipäätöksestä hallinto-oikeudelle. Samalla se lausuisi myös muista mahdollisista asiayhteyteen kuuluvista ulkomaalaislain mukaisista päätöksistä. Muutoksella ei siten arvioida olevan juurikaan vaikutuksia rajatarkastusviranomaisen työmääriin. Sen sijaan muutoksenhakuun liittyvä menettely selkeytyisi nykyisestä huomattavasti myös viranomaisen kannalta, kun samaan asiayhteyteen kuuluvien päätösten valitustie yhtenäistyisi ja hallinto-oikeus voisi tutkia valituksen alaiset päätökset yhtenä kokonaisuutena.

Poliisin tekemät viisumin kumoamista koskevat päätökset painottuvat vahvasti Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen alueelle. Vuonna 2014 poliisi teki yhteensä 161 viisumin kumoamis-päätöstä, joista 135 tehtiin Kaakkois-Suomen poliisilaitoksella. Esitetyillä muutoksilla ei olisi käytännön vaikutusta poliisin työmäärään. Valitusprosessissa poliisille jäisi lausunnonantajan rooli, joka ei poikkeaisi työmäärältään olennaisesti oikaisuvaatimuksen käsittelyyn kuluva työmäärästä. Poliisin toiminnan kannalta on hyödyllistä, että viisumin kumoamista koskeva päätös ja mahdollinen maasta poistamista koskeva päätös kulkisivat samaa muutoksenhaku-reittiä.

Maahanmuuttoviraston toiminnan näkökulmasta ehdotettu muutos selkiyttäisi nykytilaa ja sujuvoittaisi menettelyä, kun tyytymättömyyttä viisumia koskevaan päätökseen ja maasta poistamista koskevaan päätökseen ei tarvitsisi osoittaa erilaisissa menettelyissä, kuten nykyisin. Maahanmuuttoviraston toimintaan ja työmäärään esityksellä ei ole suoraa tai merkittävää vaikutusta.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä ehdotettu muutos vaikuttaisi myönteisesti viisuminhakijoiden oikeusturvaan. Edelleen viisuminhakijalla olisi aina oikeus jättää halutessaan uusi viisumihakemus, mutta tämän ohella viisumipäätökseen ja oikaisuvaatimuspäätökseen tyytymätön viisumivelvollinen voisi saattaa asiansa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Esityksen tarkoitus on viisumivelvollisten perusoikeuksien, erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen ja edistäminen.

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Nykytilanteessa jokaisella viisumivelvollisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ulkomaalaislain mukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa oikaisuvaatimusmenettelyn kautta. Kaikilla viisumivelvollisilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta saada viisumia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska tämä oikeus on vain viisumivelvollisilla, jotka kuuluvat ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan ja ovat unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäseniä. Vaikka oikaisuvaatimus on havaittu toimivaksi menetelmäksi viisumiasioissa, on valitusoikeuden avaamisella tuomioistuimeen kuitenkin selkeästi oikeusturvaa parantava vaikutus. Yhtäläinen valitusoikeus on myös viisumivelvollisten yhdenvertaisuuden kannalta tärkeä asia.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu ulkoasiainministeriössä yhteistyössä sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja rajavartio-osaston, oikeusministeriön, Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja Helsingin hallinto-oikeuden kanssa.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot 9.6.2015 päivätyllä lausuntopyynnöllä seuraavilta tahoilta: valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäministeriön maahanmuutto-osasto, poliisiosasto ja rajavartio-osasto, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Poliisihallitus, Tulli, Maahanmuuttovirasto, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Suomen Punainen Risti SPR ry, Pakolaisneuvonta ry, Amnesty International sekä Ihmisoikeusliitto. Kaikki edellä mainitut eivät lausuneet asiassa. Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

Lausuntojen perusteella esitykseen on tehty täsmennyksiä. Lausunnonantajat suhtautuivat esitykseen positiivisesti ja pitivät sitä pääasiassa kannatettavana. Lausunnoissa pidettiin hyvänä viisumivelvollisten oikeusturvan parantamista ja valitusmahdollisuuden avaamista hallinto-oikeuteen. Esityksen nähtiin parantavan perusoikeuksien toteutumista. Myös oikaisuvaatimusmenettelyn poistaminen välivaiheena ennen hallinto-oikeusvalitusta muiden kuin edustustojen tekemien viisumipäätösten osalta katsottiin yleisesti nykytilaa selkeyttäväksi ja menettelyä yksinkertaistavaksi.

Helsingin hallinto-oikeus katsoi lausunnossaan, että esityksen resurssitarpeet on arvioitu realistisesti. Lisäksi hallinto-oikeus toi esiin oikeusministeriössä vireillä olevan hankkeen, joka sellaisenaan toteutuessaan aiheuttaisi myös viisumia koskevien valitusten tulemisen maksulli-

siksi. Lakiehdotusta on täsmennetty tältä osin. Valtiovarainministeriön lausunnon perusteella esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia on täsmennetty.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto ja Suomen Punainen Risti SPR ry esittivät lausunnoissaan, että viisumia koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin tulisi voida hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Jatkovalituskieltoa ei näissä kahdessa lausunnossa pidetty perusteltuna viisumivelvollisten oikeusturvan toteutumisen kannalta. Suomen Punainen Risti esitti myös, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarpeellisuutta tulisi harkita uudelleen, koska viisumikäsittelijän paikallistuntemuksella nähtiin olevan kielteisiä vaikutuksia. Lisäksi Suomen Punainen Risti esitti lausunnossaan, että epäävän viisumipäätöksen perustelut tulisi esittää yksityiskohtaisemmin.

Lakiehdotusta ei muutettu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston ja Suomen Punainen Risti SPR ry:n lausuntojen pohjalta seuraavista syistä. Esityksen valmistelussa jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on arvioitu nimenomaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta. Viisumivelvollisten oikeusturvan toteutumisen kannalta jatkovalitusoikeutta ei pidetty välttämättömänä tarkemmin tämän esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa luvussa 3 eritellyistä syistä. Valtaosa viisumipäätöksiä koskevista valituksista käsiteltäisiin Helsingin hallinto-oikeudessa, joten erilaisten soveltamiskäytäntöjen muodostuminen eri hallinto-oikeuksiin ei ole todennäköistä. Oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuutta ja tarpeellisuutta välivaiheena ennen edustuston tekemän viisumipäätöksen saattamista hallinto-oikeuden käsiteltäväksi on niin ikään arvioitu esitystä valmisteltaessa. Esitettävään ratkaisuun on päädytty oikaisuvaatimusmenettelystä saatujen hyvien kokemusten perusteella. Hallinto-oikeudelle tehtävän valituksen käsittelyajat ovat huomattavasti pidemmät kuin oikaisuvaatimusten käsittelyaika. Oikaisuvaatimusmenettely on maksutonta ja yksinkertaista eikä vaadi lakimiehen käyttämistä. Viisumivelvollinen voi useimmiten laatia oikaisuvaatimuksen itse tai valtuuttaa esimerkiksi viisumihakemuksessa kutsujana toimivan osapuolen tai muun haluamansa henkilön laatimaan oikaisuvaatimuksen puolestaan. Edustusto voi suoraan korjata viisumipäätöksessä havaitun virheen, kumota päätöksen tai muuttaa sitä, mikä on huomattavasti nopeampaa ja kevyempi menettely kuin hallinto-oikeusvalitus ulkomailta käsin tehtynä.

Epäävän viisumipäätöksen perusteluista, lukuun ottamatta ulkomaalaislain 155 a §:n 4 momenttia, ei säädetä kansallisesti, vaan viisumisäännöstössä. Näin ollen esityksessä ei oteta kantaa epäävän viisumipäätöksen perustelemiseen. Oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen ei tässä lakiesityksessä ehdoteta muutoksia.

Useat lausunnonantajat esittivät kielellisiä täsmennyksiä lakiehdotukseen. Ehdotusta on täsmennetty näiltä osin.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Oikeusministeriössä on vireillä hanke, joka sellaisenaan toteutuessaan aiheuttaisi viisumia koskevien valitusten tulemisen maksulliseksi. Maksu olisi 250 euroa (Tuomioistuinmaksulaki, työryhmämietintö 22.1.2015, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2015). Työryhmämietinnön mukaan maksu perittäisiin vasta ratkaisun jälkeen ja vain, jos valitus on hylätty.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

190 §. Valitus. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka tarkoitus on selventää ulkomaalaislain 13 luvun säännösten suhteita. Uudessa 2 momentissa säädettäisiin, että viisumiasioiden osalta muutoksenhausta säädetään erillisessä 190 a §:ssä. 190 a § olisi uusi pykälä, jossa olisi samaan pykälään koottuna muutoksenhakua viisumiasioissa koskeva sääntely. Selventävä momentti olisi tarpeellinen, koska esityksessä ehdotetaan, että muutoksenhaku viisumiasioissa olisi erilainen riippuen siitä, mikä viranomainen on tehnyt viisumipäätöksen.

190 a §. Muutoksenhaku viisumiasioissa. Pykälä olisi uusi. Uusi 190 a § sisältäisi kootusti kaiken muutoksenhakua viisumiasioissa koskevan sääntelyn. Nykyisin viisumiasioiden muutoksenhakua koskeva sääntely on hajautettuna eri pykäliin ulkomaalaislain 13 lukuun. Selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi olisi perusteltua koota kaikki muutoksenhakua koskeva sääntely yhteen uuteen pykälään.

Viisumipäätöksissä on erotettavissa kaksi luonteeltaan erilaista tilannetta: Ensinnäkin viisumin hakemisvaiheessa ulkomailla tapahtuva viisumin epääminen Suomen edustustossa ja jo myönnetyn viisumin mitätöiminen tai kumoaminen Suomen edustustossa. Muutoksenhausta näihin päätöksiin säädettäisiin uuden 190 a §:n 1 momentissa. Toisena näistä eroavana tilanteena voidaan erottaa ulkorajalla poikkeuksellisesti viisumisäännösten 35 artiklan nojalla haetun viisumin epääminen taikka jo myönnetyn viisumin mitätöiminen tai kumoaminen rajalla tai Suomessa. Muutoksenhausta näihin päätöksiin säädettäisiin 190 a §:n 3 momentissa.

Ensiksi mainitussa tilanteessa, kun viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan Suomen edustustossa, viisumivelvollinen on vielä ulkomailla ja yleensä matka Schengen-alueelle on vasta suunnitteilla. Tällöin viisumipäätökseen ei liity muita hallintopäätöksiä. Näin on myös, mikäli jo myönnetty viisumi mitätöidään tai kumotaan edustustossa. Tällaisissa tilanteissa oikaisuvaatimus on hyväksi ja toimivaksi havaittu, nopea ja suhteellisen kevyt muutoksenhakukeino. Oikaisuvaatimuksen tekeminen ei yleensä vaadi lakimieheen turvautumista, vaan viisumivelvollinen voi itse laatia oikaisuvaatimuksen viisumipäätöksen tehneelle edustustolle ja saada siten asiansa uudelleen käsitellyksi. Oikaisuvaatimus, jonka käsittely tapahtuu lähellä viisumivelvollista, on viisumin luonne lyhytaikaiseen matkustamiseen oikeuttavana lupana huomioon ottaen toimiva ja edullinen keino viisumivelvollisen oikeusturvan toteuttamiseen.

Toisena kuvatussa tilanteessa on ensinnäkin mahdollista, että viisumia poikkeuksellisesti haetaan ulkorajalla, jolloin päätöksen viisumin myöntämisestä tai epäämisestä tekee rajatarkastusviranomainen. Rajatarkastusviranomainen voi ulkomaalaislain 31 §:n 2 momentin nojalla mitätöidä tai kumota jo myönnetyn viisumin rajatarkastuksen yhteydessä. Jos ulkomaalainen oleskelee Suomessa, viisumin voi ulkomaalaislain 31 §:n 3 momentin nojalla mitätöidä tai kumota rajatarkastusviranomainen, poliisi tai Maahanmuuttovirasto. Näissä tapauksissa, kun viisumi mitätöidään tai kumotaan rajatarkastuksen yhteydessä tai viisumivelvollisen henkilön jo ollessa Suomessa, viisumipäätökseen liittyy yleensä myös muu hallintopäätös, kuten pääsyn epääminen tai käännäyttäminen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta Suomen edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä. Näihin päätöksiin haettaisiin muutosta oikaisuvaatimuksella, kuten nykyisin. Lisäksi säädettäisiin selventävästi, että kun kyse on unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan ulkomaalaislain 10 lukua,

haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tämä unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskeva säännös on nykyisin käänteisesti ilmaistuna ulkomaalaislain 191 §:n 1 kohdassa, jossa säädetään valituskielloista. Nykyisen 191 §:n 1 kohdan mukaan muutosta ei saa hakea valittamalla lainkohdassa lueteltuihin viisumipäätöksiin, jollei kyse ole sellaisesta unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Suomen edustuston oikaisuvaatimukseen tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Vaatimus valitusoikeuden avaamisesta hallinto-oikeuteen perustuu ensisijaisesti unionin oikeuteen. Euroopan komission katsoo, että Suomen nykyinen lainsäädäntö, joka koskee muutoksenhakua viisumiasioissa, ei ole Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan, luettuina yhdessä viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan ja 35 artiklan 7 kohdan kanssa, mukainen. Nykyisen lain mukainen oikaisuvaatimusmenettely ilman mahdollisuutta valittaa tuomioistuimeen ei ole riittävä riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta. Komission näkökanta on perusteltu erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen (suuri jaosto) 19 päivänä joulukuuta 2013 asiassa C-84/12 Koushkaki antaman tuomion valossa. Kyseisessä ratkaisussa tuomioistuin totesi, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat yhtenäistä viisumia koskevan hakemuksen tutkittuaan evätä kyseisen viisumin vain siinä tapauksessa, että viisuminhakijaa vastaan voidaan vedota johonkin viisumisäännösten 23 artiklan 4 kohdassa, 32 artiklan 1 kohdassa ja 35 artiklan 6 kohdassa luetelluista viisumin epäämisperusteista. Viisumisäännöstyössä myönnettyjä oikeuksia koskevan tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi jäsenvaltion on säädettävä tarvittavista muutoksenhakekeinoista. Komission Suomelle esittämän kannan mukaan tämä tarkoittaa oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Viisumivelvollisen valittaessa viisumiasiaa hallinto-oikeuteen, toimivaltainen hallinto-oikeus tutkisi, onko viisumia koskeva päätös tehty viisumisäännösten menettelysäännösten mukaisesti ja onko päätös perustunut viisumisäännöstyössä säädettyihin viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamisperusteisiin. Jos hallinto-oikeus katsoisi, että päätös ei ole ollut viisumisäännöstyössä säädetyin mukainen, se kumoaisi oikaisuvaatimuspäätöksen ja palauttaisi asian päätöksen tehneen viranomaisen käsiteltäväksi.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvä tehokkaan oikeussuojan periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tarvittavista muutoksenhakekeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Sitä täydentää perusoikeuskirjan 47 artiklan säännös, jolla annetaan jokaiselle, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston viisumisäännösten nojalla tekemään viisumipäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Jos viisumisäännösten 35 artiklan mukaisesti poikkeuksellisesti ulkorajalla tehty viisumihakemus evätään, maahantulon edellytyksiä ei ole ja viisuminhakijan maahantulo lähtökohtaisesti estetään hänelle maahantuloaikomuksensa perusteella suoritettavan rajatarkastuksen seurauksena. Siten ulkorajalla tehtävän viisumin epäämisen yhteydessä tehdään myös maasta poistamista koskeva päätös. Maasta poistamista koskevasta rajatarkastusviranomaisen päätöksestä voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuprosessin selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua, että myös ulkorajalla tehdystä viisumin epäämispäätöksestä voisi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Näin sama tuomioistuin käsitelisi sekä viisumipäätöstä että maasta poistamista koskevan valituksen. Vastaava menettely olisi edellä kuvatuista syistä perusteltu myös sil-

loin, kun jo myönnetty viisumi mitätöidään tai kumotaan rajatarkastuksen yhteydessä tai henkilön oleskellessa jo Suomessa. Hyvin usein myös rajatarkastusviranomaisen, Maahanmuuttoviraston tai poliisin tekemään viisumin mitätöimis- ja kumoamis päätökseen liittyy maasta poistamista koskeva päätös.

Muutoksenhaun kohteena olisivat yksinomaan viisumisäännöstössä tarkoitettut menettelylliset oikeudet sekä se, että viisumia ei evätä, mitätöidä tai kumota muilla kuin viisumisäännöstössä yksilöidyillä epäämisperusteilla.

190 b §. *Oikaisuvaatimuksen käsittely.* Kyseessä olisi uusi pykälä, joka kuitenkin sisällöllisesti vastaisi nykyisessä 191 a §:ssä säädettyä. Uudessa 190 b §:n 1 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimusten käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä ja asianosaista kuulematta, jollei kuuleminen ole erityisestä syystä tarpeen. Momentti vastaisi asiasisällöltään nykyisen 191 a §:n 2 momenttia.

Uudessa 190 b §:n 2 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimukseen tehtävän päätöksen perusteluista siltä osin kuin kyse on viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamis päätöksen perustana 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. Uusi 2 momentti vastaisi sisällöltään nykyisen 191 a §:n 4 momenttia, mutta momentin terminologiaa tarkennettaisiin lisäämällä viisuminhakijan rinnalle myös termi viisuminhaltija, kun viitataan viisumin mitätöimis- tai kumoamis päätöksen asianosaiseen. Terminologian tarkentaminen olisi perusteltua, koska viisumin mitätöinti- tai kumoamis päätöksessä ei ole kysymys viisuminhakijan hakemasta päätöksestä, vaan viisuminhaltijalle jo myönnetyn viisumin mitätöimisestä tai kumoamisesta viranomaisen aloitteesta.

191 §. *Valituskiellot.* Pykälän 1 kohtaan muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista koskevaa päätöstä koskeva valituskielto. Näin toteutettaisiin edellä 190 a §:n perusteluissa selvitettyllä tavalla viisumivelvollisen oikeusturvan kannalta tarpeellinen ja unionin oikeudesta seuraavien periaatteiden mukainen valitusoikeus tuomioistuimeen. Lainkohdan sanamuotoa selvennettäisiin.

Pykälän 6 kohta kumottaisiin tarpeettomana, koska edellä 190 a §:n 2 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti oikeudesta valittaa oikaisuvaatimus päätöksestä hallinto-oikeuteen.

191 a §. *Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa.* Pykälä kumottaisiin tarpeettomana, koska sen sisältämä sääntely siirtyisi uusiin 190 a § ja 190 b §:iin.

196 §. *Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Siinä säädettäisiin viisumipäätöksiä koskevasta jatkovalituskiellosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista, ei saisi hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hallituksen esityksen tarkoitus on oikeusturvan parantaminen säätämällä kaikille viisumivelvollisille mahdollisuudesta valittaa viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Uuden 190 a §:n säännösten mukaisesti kaikilla viisumivelvollisilla olisi mahdollisuus saada asiansa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mikä vastaa perustuslain 21 §:n, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tehokkaan oikeussuojakeinon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Hallituksen esitystä

valmisteltaessa katsottiin, että viisumivelvollisen tehokkaan oikeussuojan toteuttamisen kannalta olisi riittävää, että viisumivelvollinen voisi saattaa asiansa valittamalla hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Vaikka muutoksenhakuoikeus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yksi tärkeä elementti, jatkomuutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin katsottu voitavan rajoittaa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja joissa edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittävät. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 11/2009 vp ja 23/2013 vp katsonut, että kun jatkovalitusoikeuden rajoitus kohdistuu tarkasti rajattuihin kysymyksiin eikä kielto ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi, jatkomuutoksenhakua koskeva kielto ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Myöskään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tai viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan tai 35 artiklan 7 kohdan ei voida katsoa edellyttävän kaksivaiheista muutoksenhakujärjestelmää viisumiasiassa. Tarkemmin lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin on arvioitu tämän hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden luvussa 3.

204 a §. *Tiedoksianto viisumiasiassa.* Pykälän 2 momenttiin sisältyvä lakiviittaus muutettaisiin koskemaan uutta 190 a §:n 1 momenttia. Lainkohdassa viitattu 191 a § kumottaisiin ja oikeusvaatimuksesta viisumiasiassa säädettäisiin uudessa 190 a §:n 1 momentissa. Ruotsinkieliseen versioon tehtäisiin lisäksi pieni kielellinen tarkistus.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2016.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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. Siitä, että oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla, säädetään 2 momentissa. Säännöksen esitöissä (HE 309/1993 vp) todetaan, että ei ole estettä säätää muutoksenhakuoikeudesta vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetut ulkomaalaislain muutokset parantaisivat viisumivelvollisen oikeusturvaa, koska nykyisestä poiketen kaikilla viisumivelvollisilla, joiden viisumi on evätty, mitätöity tai ilman viisuminhaltijan omaa pyyntöä kumottu, olisi oikeus saada tämä maahantulo-oikeuttaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Nykyisen ulkomaalaislain nojalla tämä oikeus valittaa viisumia koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen on vain rajatulla viisumivelvollisten ryhmällä eli ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvilla unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien perheenjäsenillä.

Ulkomaalaislain 196 §:ssä säädetään muutoksenhausta ulkomaalaislain mukaisissa asioissa. Säännöksen mukaisesti muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää aina valituslupaa. Asianosaisen valituslupajärjestelmään sidottua muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaankin pitää pääsääntönä ulkomaalaisasioissa.

HE 54/2015 vp

Vaikka muutoksenhakuoikeus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yksi tärkeä elementti, jatkomuutoksenhakuoikeutta on kuitenkin katsottu voitavan rajoittaa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja joissa edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittävät. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 11/2009 vp ja 23/2013 vp katsonut, että kun jatkovalitusoikeuden rajoitus kohdistuu tarkasti rajattuihin kysymyksiin eikä kiellole ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi, jatkomuutoksenhakua koskeva kiellole ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Myöskään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tai viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan, 34 artiklan 7 kohdan tai 35 artiklan 7 kohdan ei voida katsoa edellyttävän kaksivaiheista muutoksenhakujärjestelmää viisumiasioissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 23/2013 vp oli kyse jatkovalituskiellosta hallinto-oikeuden päätökseen pysäköintivirhemaksua, rengasluukkoa ja maksun palauttamista koskevassa asiassa. Aiemmassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 11/2009 vp oli kyse kiellosta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista, opiskelu-oikeuden menettämistä tai opiskelijan kurinpittoa.

Ehdotuksessa esitetään, että ulkomaalaislain 196 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädetäisiin kiellosta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista. Kyse olisi perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa lausunnoissa ottaman linjan mukaisesti tarkasti rajattuihin kysymyksiin kohdistuvasta muutoksenhakuoikeuden rajoituksesta. Edustustojen ulkomailla tekemät päätökset, lukuun ottamatta ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvia perheenjäseniä koskevia päätöksiä, olisivat jo ennen hallinto-oikeuskäsittelyä käyneet läpi oikaisuvaatimusvaiheen. Rajatarkastusviranomaisten, poliisin ja Maahanmuuttoviraston tekemissä viisumin epäämistä, mitätöimistä ja kumoamista koskevissa päätöksissä ei olisi oikaisuvaatimusvaihetta, mutta nämä päätökset tulisivat hallinto-oikeuden käsiteltäviksi asianosaisen hakiessa muutosta hallintolainkäytölaissa säädetyn mukaisesti.

Jatkovalitusoikeuden rajoituksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös oikaisuvaatimuksen ja hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen käsittelyyn kuluva aika, ja ajan kulumisen vaikutus käytännön oikeussuojatarpeeseen. Koska viisumi oikeuttaa lyhytaikaiseen, enintään 90 päivää 180 päivän aikana kestävään oleskeluun Schengen-alueella, matkustustarve on yleensä suhteellisen lyhytaikainen ja näin myös käytännön oikeusturvan tarve aikaan sidottu. Lisäksi viisumihakija voi aina jättää uuden viisumihakemuksen ja saada asiansa siten uudelleen käsitellyksi. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa on katsottavissa, että 196 §:n 2 momenttiin ehdotettu jatkovalitusoikeuden rajoitus ei olisi asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai viisumivelvollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta suhteeton. Näin ollen jatkovalituskiellole ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Ehdotettu lakimuutos kokonaisuutena parantaisi viisumivelvollisten oikeusturvan tasoa.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 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. Kun kyse on unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan 10 luku, 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 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.

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

HE 54/2015 vp

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.

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 1 päivänä huhtikuuta 2016.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 2015

Pääministeri

Juha Sipilä

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka

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:

Voimassa oleva laki

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työvoimatoimiston, Suomen edustuston ja opetusministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston Schengenin rajasäännöstön perusteella tekemään päätökseen pääsyn epäamisestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ehdotus

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työvoimatoimiston, Suomen edustuston ja opetusministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston Schengenin rajasäännöstön perusteella tekemään päätökseen pääsyn epäamisestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muutoksenhausta viisumiasioissa säädetään 190 a §:ssä.

190 a §

Muutoksenhaku viisumiasioissa

(uusi)

Suomen edustuston viisumisäännöstön nojalla tekemään viisumin epäamis- 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 viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökse-

tä, johon sovelletaan ulkomaalaislain 10 luku, 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 epäamis- 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

(uusi)

Viisumin epäamis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöstä koskeva oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytyksiä. 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 epäamis-, 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

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, viisumin myöntämistä, viisumin epäämistä, viisumin jatkamista, viisumin mitätöintiä ja viisumin kumoamista koskeva päätös, jollei kyse ole sellaisesta unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä;

keskeyttämistä, hakemuksen siirtämistä edustetun Schengen-valtion viranomaiselle ja viisumin jatkamista koskeva päätös sekä päätös, jolla viisumi on myönnetty;

6) 191 a §:n mukaiseen oikaisuvaatimukseen tehty päätös;

6) (kumotaan)

191 a §

191 a §

Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Viisumisäännösten mukaiseen viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään.

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

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

Oikaisua ei saa hakea sellaiseen unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevaan viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

(kumotaan)

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Tässä laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

204 a §

Tiedoksianto viisumiasiassa

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

Edellä 191 a §:ssä tarkoitettuun oikaisuvaatimukseen tehtyä 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.

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Tässä laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

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

204 a §

Tiedoksianto viisumiasiassa

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

Edellä 190 a § 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.