OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Olli Wikberg

18.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (HE 217/2018 VP)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että Suomen edustuston Euroopan unionin viisumisäännöstön nojalla tekemään viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saisi vaatia oikaisua edustuston sijasta ulkoministeriöltä. Laissa säädettäisiin myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta.

Oikeusministeriö on antanut asiasta valmisteluvaiheessa lausunnon (12.9.2018, VN/4006/2018). Oikeusministeriö tukee hallituksen esitystä, mutta kiinnittää kuitenkin samalla huomiota muutamiin ehdotuksen yksityiskohtiin, jotka ovat pääsääntöisesti syntyneet asian jatkovalmistelussa.

Ehdotettu 190 a § (muutoksenhaku viisumiasioissa)

Oikeusministeriö toteaa, ettei ministeriön toimiminen oikaisuvaatimusviranomaisena ole yleistä. Ehdotukseen ei kuitenkaan asian laatu ja ehdotuksen perustelut huomioon ottaen näyttäisi liittyvän ongelmia. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että esitys on myös linjassa sen kanssa, että myös hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamiseksi

(HE 216/2018 vp) ehdotetaan, että ulkoministeriö toimisi notaariasioissa oikaisuvaatimusviranomaisena. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusasian käsittelyn menettelyllinen ripeys ja päätöstä koskevan juridisen asiantuntemuksen keskittäminen ulkoministeriöön edistävät perusteluissakin esille tuodut näkökohdat huomioon ottaen viisumivelvollisen oikeusturvaa, vahvistavat tosiasiallisesti oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa viisumivelvollisille tarkoitettuna oikeussuojakeinona ja voivat vähentää tarvetta saattaa asia valitusviranomaisen eli hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Mainittuun pykälään lisättäväksi ehdotettu uusi 2 momentti sisältäisi säännöksen oikaisuvaatimuksen toimittamisesta. Hallintolain (434/2003) 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Oikaisuvaatimusasioiden käsittely kiireellisenä on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle (HE 226/2009 vp, s. 58). Momentissa säädettäisiin myös sähköisen oikaisuvaatimuksen toimittamisesta ulkoministeriölle. Viimeksi mainittu säännös selkeytyisi, jos siinä todettaisiin yksinkertaisesti, että sähköinen oikaisuvaatimus voidaan toimittaa vain ulkoministeriölle. Ehdotuksen lisämaininta toimittamisesta Suomessa ja ulkomailla ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole tarpeen. Kokonaisuudessaan pykälään ehdotettu uusi 2 momentti on tarpeellinen ja se selkeyttää erityisesti oikeussuojanäkökulmasta oikaisuvaatimuksen toimittamista.

Ehdotettu 190 b § (oikaisuvaatimuksen käsittely)

Mainitussa pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimuksen käsittelystä. Ehdotuksen mukaan käsittelystä perittäisiin asian vireillepanon yhteydessä maksu. Oikaisuvaatimuksen käsittely on lähtökohtaisesti maksuton. Voimassaolevasta lainsäädännöstä on kuitenkin löydettävissä ainakin muutamia tapauksia, joissa oikaisuvaatimuksen käsittelystä peritään maksu (ks. esim. aluehallintovirastoista annetun lain 22 § ja Liikenteen turvallisuusviraston maksullisista suoritteista annetun Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen 3 §).

Nyt säädettäväksi ehdotettavan maksun taustalla on nähtävissä lakiehdotuksen perusteluissakin esille tuotuja syitä, jotka EIT on oikeuskäytännössään katsonut hyväksyttäväksi tarkoitukseksi maksujen perinnässä myös etukäteen. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä koskien edeltävästä hallinnollisesta oikaisuvaatimuksesta mahdollisesti aiheutuvia kustannuk-

sia, on katsottu, että jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti vapaasti periä kohtuullisen maksun oikeussuojakeinon käytöstä hallinnollisessa viranomaisessa. Maksua ei kuitenkaan saa vahvistaa sellaiseksi, että se muodostaa esteen EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun asian saattamiseksi tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden käyttämiselle.

Perustuslakivaliokunta on korostanut lausunnossaan (ks. PeVL 29/2014 vp) oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulmakivinä. Perustuslain 21 §:n 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. Niin yksityishenkilöiden kuin yritystenkin tulee oikeusvaltiossa pystyä saattamaan asiansa oikeuden tutkittaviksi ilman pelkoa kohtuuttomista kustannuksista tai viivästyksistä.

Perustuslakivaliokunta on oikeudenkäyntimaksua (HE 143/2010 vp) koskien katsonut lausunnossaan (ks. PeVL 35/2010 vp), että oikeudenkäyntimaksun etukäteismaksamisen asettaminen edellytykseksi asian käsittelyyn ottamiselle rajoittaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa eikä siitä voida säätää asetuksella. Valiokunnan lausunnon perusteella etukäteismaksusta säätäminen lailla voi olla mahdollista, jos perusoikeuden rajoittamiselle esitetään hyväksyttävä peruste.

Ehdotuksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelystä perittävä maksu tulee suorittaa 30 päivän kuluessa vaatimuksen vireille tulosta. Etukäteismaksujärjestelmä mitä ilmeisimmin tehostaisi maksujen ohjausvaikutusta verrattuna maksuttomaan nykytilaan. Se myös todennäköisesti lisäisi viisumivelvollisten harkintaa oikaisuvaatimusasian vireillepanovaiheessa etenkin niissä tapauksissa, joissa menestymismahdollisuus on hyvin vähäinen oikeusturvaintressin ollessa viisumiasioissa muutoinkin huomattavan pieni. Käsittelymaksulla olisi samoin todennäköisesti vaikutuksia oikaisuvaatimusten määrään, koska maksun maksaminen etukäteen olisi edellytys oikaisuvaatimuksen käsittelyn jatkamiselle. Muutoksella ei olisi vaikutusta oikaisuvaatimusasian vireille tuloon, joka määräytyy hallintolain (434/2003) 20 §:n mukaan.

Oikeusministeriö toteaa, että oikaisuvaatimuksen maksullisuus on poikkeus pääsääntöön, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelystä ei peritä maksua. Käsittelyn maksullisuus ei kuitenkaan ole poissuljettua, kun otetaan erityisesti huomioon edellä asiasta lausuttu. Lisäksi on otettava huomioon, että maksu palautettaisiin viisumivelvolliselle, jos oikaisuvaatimuspäätös olisi viisumivelvolliselle lopputulokseltaan myönteinen. Myös valitusasioissa, joissa muutoksenhaku on ollut perusteltu ja menestyy, oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu palautettaisiin viisumivelvolliselle. Tähän nähden oikeusministeriö ei vastusta ehdotettua oikaisuvaatimuksen maksullisuutta. Oikeusministeriö ei myöskään näe ongelmallisena maksun suorittamisen edellyttämistä 30 päivän kuluessa uhalla, että oikaisuvaatimus muussa tapauksessa voidaan jättää tutkimatta.

Pykälän 5 momenttia koskevan ehdotuksen mukaan ulkoministeriön suoritteiden maksullisuudesta säädetään valtion maksuperustelaissa ja sen nojalla. Momentin muotoilua voidaan pitää jossain määrin epätäsmällisenä. Ehdotettu säännös selkeentyisi, jos momentissa todettaisiin, että ulkoministeriön suoritteiden maksullisuudesta ja maksujen suuruudesta on voimassa, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään.