

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain viisumia koskevia säännöksiä vastaamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta viisumisäännösten laatimisesta. Asetuksessa säädetään viisumin myöntämistä koskevista menettelyistä ja edellytyksistä sekä viisumin mitätöinnistä ja kumoamisesta. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ulkomaalaislaista asetuksen soveltamisen aloittamisen yhteydessä tarpeettomiksi jääneet säännökset. Samalla saatettaisiin asetuksen kanssa yhdenmukaisiksi viisumiasioiden toimivaltasäännökset. Esityksessä ehdotetaan säänneltäväksi asetusta täydentävästi myös

tilannetta, jossa asetuksen mukaisesti osittain luovutetaan eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle.

Otettaisiin myös käyttöön oikaisuvaatimusmenettely niissä tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset päätöksen tiedoksiannosta eräissä tapauksissa sekä ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvan perheenjäsenen viisumihakemuksen käsittelemisestä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 5 päivänä huhtikuuta 2011.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 Nykytila	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	11
2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	12
3 Esityksen vaikutukset.....	12
4 Asian valmistelu	14
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	16
1 Lakiehdotuksen perustelut.....	16
2 Voimaantulo	28
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	28
LAKIEHDOTUS	32
ulkomaalaislain muuttamisesta.....	32
LIITE	36
RINNAKKAISTEKSTI.....	36
ulkomaalaislain muuttamisesta.....	36

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain 3 §:n 4 kohdan mukaan viisumilla tarkoitetaan ulkomaalaislaissa lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä. Viisumia koskevat säännökset ovat pääosin voimassa olevan ulkomaalaislain 3 luvussa. Tämä sisältää pykälät, jotka koskevat viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavia säännöksiä (17 §), viisumivapautta ja viisumivelvollisuutta (18 §), viisumivelvollisuutta viisumivapaan oleskeluajan päätyttyä (19 §), Schengen-viisumin lajeja (20 §), viisumin voimassaoloa (21 §), viisumihakemuksen viereillepanoa ja hakijan kuulemistä (22 §), yleisiä edellytyksiä viisumin myöntämiselle (23 §), vakuutusvaatimusta (24 §), edellytyksiä alueellisesti rajoitetun Schengen-viisumin myöntämiselle (25 §), viisumin myöntämistä rajatarkastuksen yhteydessä (26 §), Schengen-viisumin pidentämistä (27 §), viisumin peruuttamista, voimassaoloajan lyhentämistä ja oleskelupäivien vähentämistä (28 §), viisumin mitätöimistä (29 §), toimivaltaa viisumin myöntämisessä ja pidentämisessä (30 §), toimivaltaa viisumin peruuttamisessa, viisumin voimassaoloajan lyhentämisessä, oleskelupäivien vähentämisessä ja viisumin mitätöimisessä (31 §) sekä ilmoitusta kielteisestä päätöksestä (32 §).

Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (2009/810/EY), jäljempänä *viisumisäännöstö*, soveltamisen päävaihe alkoi 5 päivänä huhtikuuta 2010. Siitä lähtien on sovellettu edellä mainittuja ulkomaalaislain 3 luvun viisumeita koskevia säännöksiä vain niissä tapauksissa, joissa kyseinen asia jää viisumisäännöstön 5 päivänä huhtikuuta 2010 alkaen sovellettavaksi tulleiden säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, taikka kyseiset säännökset edellyttävät täydentävää

kansallista sääntelyä. Tässä jaksossa käsiteltävien ulkomaalaislain säännösten osalta on erikseen mainittu kyseisen säännöksen suhteesta viisumisäännöstöön.

Viisumisäännöstön 51 artiklan mukaisesti on laadittu viisumisäännöstön käytännön soveltamista koskevat toimintaohjeet. Nämä sisältyvät komission 19 päivänä maaliskuuta 2010 antamaan päätökseen viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditusta käsikirjasta [K 2010/1620 lopullinen].

Esimerkkinä pääosin viisumisäännöstön soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä ulkomaalaislain 3 lukuun sisältyvästä asiasta mainittakoon viisumivapaus ja viisumivelvollisuus. Näiden osalta viisumisäännöstössä säädetään vain lentokentän kauttakulkuviisumivelvollisuudesta. Näin ulkomaalaislain viisumivapautta ja viisumivelvollisuutta koskevaa 18 §:ää sovelletaan edelleen täysimääräisesti lukuun ottamatta sitä, että lentokentän kauttakulkuviisumivelvollisuus määräytyy viisumisäännöstön 3 artiklan ja viisumisäännöstön IV liitteen mukaisesti. Ulkomaalaislain 18 §:n 2 momenttiin sisältyvän viittaussäännöksen mukaisesti viisumivapautta ja viisumivelvollisuutta koskevana pääasiallisena säädöksenä säilyy luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske annettu neuvoston asetus (2001/539/EY), jäljempänä *viisumiasetus*.

On mainittava, että viisumisäännöstön 58 artiklan 4 ja 5 kohdassa mainittuja säännöksiä aletaan soveltaa vasta myöhempinä ajankohtina. Näistä säännöksistä ovat keskeisimmät viisumisäännöstön 58 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut viisumin epäamisestä, mitätöinnistä ja kumoamisesta ilmoittamiseen ja näitä koskevaan muutoksenhakumenettelyyn liittyvät säännökset, joita sovelletaan 5 päivästä huhtikuuta 2011 alkaen.

Viisumiasioissa sovelletaan myös ulkomaalaislain Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelua koskevan 10

luvun säännöksiä unionin kansalaisen tai tähän rinnastettavan viisumivelvollisen perheenjäsenen liikkumisen osalta. Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaa koskevan 153 §:n 3 ja 4 momentteja muutettiin 1 päivänä heinäkuuta 2010 voimaan tulleella lailla 432/2010. Kyseinen muutos vastaa Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintaa Euroopan parlamentin ja neuvoston Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella antaman direktiivin (2004/38/EY), jäljempänä *vapaan liikkuvuuden direktiivi*, soveltamisesta.

Myös ulkomaalaislain oikeusturvaa koskevan 13 luvun valitusta koskevassa 190 §:ssä ja valituskieltoja koskevassa 191 §:ssä on viisumipäätöksiä koskevat säännökset, joiden soveltaminen jatkuu nykyisellään siihen asti kunnes viisumisäännösten 58 artiklan 5 kohdassa mainittuja viisumisäännösten säännöksiä ryhdytään soveltamaan 5 päivänä huhtikuuta 2011.

Lisäksi oleskelua koskevassa ulkomaalaislain 4 luvussa on useita viisumivelvollisuuteen liittyviä säännöksiä. Viisumivelvollisuuteen viitataan myös maasta poistamista koskevan ulkomaalaislain 9 luvun käännättämistä koskevissa säännöksissä sekä liikenteenharjoittajan velvollisuuksia ja seurausmaksua koskevan 11 luvun säännöksissä.

Schengenin säännöstö

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa ryhdyttiin 25 päivänä maaliskuuta 2001 soveltamaan niin sanottua Schengenin säännöstöä, joka on osa Euroopan unionin oikeutta. Schengenin säännösten osalta viisumiasioiden kannalta keskeisimmät oikeuslähteet olivat 4 päivään huhtikuuta 2010 asti tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-taloustalouden valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehty yleissopimus, jäljempänä *Schengenin yleissopimus*, sekä diplomaatti- ja konsuliedustustoille annettu yhteinen konsuliohjeisto, jäljempänä *yhteinen konsuliohjeisto*.

Viisumisäännösten 56 artiklan 1 kohdan, jonka soveltaminen alkoi 5 päivänä huhtikuuta 2010, mukaan kumottiin Schengenin yleissopimuksen viisumeita koskevat 9–17 artiklat. Myös yhteinen konsuliohjeisto kumottiin viisumisäännösten 56 artiklan 2 kohdan a alakohdan, jonka soveltaminen alkoi 5 päivänä huhtikuuta 2010, mukaan. Viisumisäännösten 56 artiklan 3 kohdan mukaan viittauksia viisumisäännöstöllä kumottuihin välineisiin pidetään viittauksina viisumisäännöstöön sen XIII liitteenä olevan vastavuorouustaulukon mukaisesti.

Viisumisäännöstöön liittyy kiinteästi viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden tietojenvaihdosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2008/767/EY), jäljempänä *VIS-asetus*. Viisumisäännösten 54 artiklassa on säädetty VIS-asetuksen muutoksista. On kuitenkin huomattava, että VIS-asetukseen perustuvaa yhteistä viisumitietojärjestelmää ei ole vielä otettu käyttöön viisumiasioita käsittelevissä viranomaisissa. VIS-asetuksen 51 artiklan 2 kohdan mukaan kyseistä asetusta sovelletaan asetuksen 48 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua komission määräämästä VIS:iin käyttöönottopäivämäärästä lähtien. Kyseisen päivä liittyy muun ohella VIS-asetuksen 45 artiklan 2 kohdassa mainitun keskusviisumitietojärjestelmän ja jäsenvaltioiden kansallisten rajapintojen käyttövalmiuteen. Komissio julkaisee VIS-asetuksen 48 artiklan 5 kohdan mukaisesti kutakin erikseen määriteltävää maailman aluetta koskevat järjestelmän käyttöönottopäivät Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tässä vaiheessa jäsenvaltiot ovat toteuttaneet VIS-asetuksen 48 artiklan 3 kohdassa mainitun mukaisesti tarvittavat järjestelyt VIS-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjen viisumihakemuksiin liittyvien tietojen keräämiseksi ja siirtämiseksi VIS:iin kaikkien kyseisen alueen hakemusten osalta.

VIS:iin liittyvään lainsäädännölliseen kokonaisuuteen kuuluu myös jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi tehty neuvoston päätös (2008/633/YOS). Kyseisessä päätöksessä säädetään niistä edellytyksistä, joiden mukai-

sesti nimetyt jäsenvaltioiden viranomaiset ja Euroopan poliisivirasto (Europol) voivat päästä tekemään hakuja VIS:istä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa varten.

VIS:iin liittyy kiinteästi myös viisumisäännösten biometrisia tunnisteita koskeva 13 artikla, jonka 2 kohdan mukaan viisuminhakijalta kerätään biometrisinä tunnisteina sekä valokuva että kymmenen sormenjälkeä. Viisumisäännösten 13 artiklan mukaan kyseiset biometriset tunnisteet tallennetaan viisumitietojärjestelmään. Näin kyseisen artiklan soveltamisen aloittaminen kytkeytyy varsinkin viisuminhakijan sormenjälkien keräämisen osalta VIS:in alueelliseen käyttöön, joka ei vielä ole tapahtunut. Toisena biometrisenä tunnisteena mainittu viisuminhakijan valokuva on kerätty jo viisumisäännöstöä edeltävän lainsäädännön puitteissa.

Viisumiasioissa säilyy tärkeänä oikeuslähteenä myös henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2006/562/EY), jäljempänä *Schengenin rajasäännöstö*. Viisumivapaus ja viisumivelloisuus määräytyvät pääsääntöisesti edellä mainitun viisumiasetuksen mukaisesti.

Edellä mainitun lainsäädännön perusteella Schengen-valtion edustusto tai muu viranomainen voi myöntää niin sanotun yhtenäisen viisumin, jota kutsutaan ulkomaalaislaissa Schengen-viisumiksi erotuksena Schengen-valtioiden pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetuista viisumeista ja Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan tai täysimääräisesti soveltamattomien jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti myöntämistä viisumeista.

Muun muassa yhteiseen konsuliohjeistoon sisältyneiden yksityiskohtaisten määräysten vuoksi Schengen-valtioiden kansallinen liikkumavara mukauttaa Schengen-viisumiasioiden käsittelyä on ollut melko suppea jo ennen viisumisäännösten soveltamisen aloittamista. Ulkomaalaislain viisumiasioita koskevat säännökset ovat kuitenkin olleet tarpeellisia unionisääntelyn jättäessä muun muassa tiettyjä hallinnollisia kysymyksiä kansallisesti ratkaistaviksi.

Suomen edustustot käsitelivät vuonna 2009 noin 796 000 viisumihakemusta, joista viisumi evättiin 1,4 prosentin osalta. Eniten

päätöksiä, noin 546 000, teki Suomen Pietarin pääkonsulaatti. Tämä määrä oli noin 68 prosenttia kaikista Suomen edustustojen käsittelemistä viisumipäätöksistä. Myös viisumin epäämisten osuus vaihtelee edustustoittain, johtuen esimerkiksi laittoman maahanmuuton riskin suuresta alueellisesta vaihte- lusta. Esimerkkinä mainittakoon, että Suomen Kairon suurlähetystö eväsi vuonna 2009 16,6 prosenttia haetuista viisumeista, kun taas Suomen Moskovan suurlähetystössä evättyjen viisumeiden osuus oli samana vuonna 1,2 prosenttia.

Viisumien lajit ja voimassaolo

Schengen-viisumin lajit ovat ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin mukaan kertaviisumi, toistuvaisviisumi, kauttakulkuviisumi ja lentokentän kauttakulkuviisumi sekä paluuviisumi. Kyseisen säännöksen sijaan on tullut viisumisäännösten 24 artiklan 1 kohdan säännös, jonka mukaan viisumi voidaan myöntää yhtä, kahta tai useampaa maahantuloa varten. Yhtäjaksoinen oleskelu tai perättäisten oleskelujen yhteenlaskettu kokonaiskesto voi olla Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan mukaan enintään kolme kuukautta kuuden kuukauden aikana.

Viisumisäännöstö ei tunne kauttakulkuviisumia tai paluuviisumia, joiden myöntäminen lopetettiin 5 päivänä huhtikuuta 2010 viisumisäännösten säännösten pääosan soveltamisen aloittamisen yhteydessä. Paluuviisumin aikaisempaa käyttöä vastaavia tilanteita varten voidaan hakea viisumisäännösten mukaisesti edustustosta viisumia. Myös kauttakulkuviisumin aikaisempaa käyttöä vastaavissa tilanteissa voidaan hakea viisumia yhtä, kahta tai useampaa maahantuloa varten.

Viisumin myöntämisen edellytykset

Viisumin myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 23 §:ssä. Lisäksi ulkomaalaislain 24 §:ssä on erillinen vakuutusvaatimusta koskeva säännös. Ulkomaalaislain 25 §:ssä on myös erikseen säädetty edellytyksistä alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämiseksi. Kyseisten säännösten sijasta sovelletaan 5 päivästä huhtikuuta 2010 alkaen viisumisäännöstöä. Viisumisäännöstössä on eroteltu toisistaan säännök-

set, jotka koskevat viisumin myöntämistä ja säännökset, jotka koskevat viisumin epäämistä.

On mainittava, että sekä ulkomaalaislain että viisumisäännösten viisumin myöntämistä koskevissa säännöksissä viitataan maahantulon edellytyksiin. Viisumisäännösten maahantulon edellytyksiä koskeva viittaus kohdistuu luonnollisesti Schengenin rajasäännöstöön. Viisumisäännöstyössä kiinnitetään erityistä huomiota hakijasta aiheutuvan laittoman maahanmuuton riskin arviointiin. Ulkomaalaislaissa väärinkäytöksiin viitataan nimityksellä maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Viisumisäännösten 21 artiklassa on säädetty edustustossa tehtävistä tarkastuksista, joiden tarkoituksena on selvittää, voidaanko viisumi myöntää. Viisumisäännösten 24 artiklassa säädetään muun muassa myönnettävän viisumin voimassaoloajan ja maahantulokerrojen määräytymisestä. Viisumisäännösten 25 artiklassa on säädetty alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisen edellytyksistä.

Viisumisäännösten 32 artiklassa säädetään niistä tilanteista, joissa viisumi evätään. Säännökset vastaavat pitkälti sisällöltään sekä ulkomaalaislain että yhteisen konsuliohjeiston vastaavia säännöksiä. Laittoman maahanmuuton riskistä tehtyyn arvioon viitataan viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ilmaisulla, jonka mukaan on perustellut syyt epäillä hakijan aikomusta poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä. Edustuston tulee evätä viisumi tällaisessa tapauksessa.

Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan i kohdan mukaan viisumi evätään myös, jos hakija esittää virheellisen, väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan. Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti viisumi evätään, jos on perustellut syyt epäillä liiteasiakirjojen aitoutta tai niiden sisällön todenmukaisuutta. Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii kohdan mukaan viisumi evätään myös, jos hakija ei perustele suunnitellun oleskelun tarkoitusta ja olosuhteita. Viisumi evätään viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan iii mukaan, jos hakija ei esitä todisteita riittävästä varoista oleskelukustannusten kattamiseen. Viisumi evätään viisumi-

säännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv kohdan mukaan tilanteessa, jossa hakija on jo oleskellut jäsenvaltioiden alueella kolme kuukautta kuluviin kuuden kuukauden aikana. Myös maahantulokielto on viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan v kohdan mukaan peruste viisumin epäämiseksi. Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan v kohdan mukaan viisumi on evätävä, jos viisumin hakija saattaa muodostaa uhan, jonkun jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vii kohdan mukaan myös vaaditun matkasairausvakuutuksen puuttuminen on peruste viisumin epäämiseksi.

Rajalla myönnettävät viisumit

Ulkomaalaislain 26 §:ssä säädetään viisumin myöntämisestä rajatarkastuksen yhteydessä. Siinä viitataan viisumien myöntämisestä rajalla, mukaan lukien tällaisten viisumien myöntäminen kauttakulkumatkalla oleville merimiehille annettuun neuvoston asetukseen (2003/415/EY), joka on kumottu viisumisäännösten mukaisesti. Kyseinen asetus kumottiin viisumisäännösten 56 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaisesti, jonka soveltaminen alkoi 5 päivänä huhtikuuta 2010. Viisumisäännösten 56 artiklan 3 kohdan mukaan viittauksia viisumisäännöstyöllä kumottuihin välineisiin pidetään viittauksina viisumisäännöstyön sen XIII liitteenä olevan vastavaroisuustaulukon mukaisesti. Ulkorajalla haettavista viisumeista säädetään viisumisäännösten 35 artiklassa, jonka säännökset vastaavat pitkälti edellä mainitun asetuksen 1 artiklan säännöksiä.

Viisumin myöntäminen ulkorajalla edellyttää viisumisäännösten 35 artiklan 1 kohdan mukaan ensinnäkin, että hakija täyttää Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan a, c, d ja e alakohdassa säädetty maahantulon edellytykset. Toiseksi edellytetään, että hakija ei ole pystynyt hakemaan viisumia etukäteen ja esittää vaadittaessa perusteeksi asiakirjoja, joista ilmenee ennalta arvaamaton ja pakottava maahantulon syy. Kolmanneksi viisumin myöntäminen ulkorajalla edellyttää, että katsotaan hakijan paluun hänen alkuperä- tai asuin- taikka kauttakulku-

maahan olevan taattu muiden kuin Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavien jäsenvaltioiden kautta. Viisumisäännösten 35 artiklan 2 kohdan mukaan matkasairausvakuutusta koskevaa vaatimusta ei tarvitse soveltaa, jos matkasairausvakuutusta ei ole saatavilla kyseisellä rajanylityspaikalla tai soveltamatta jättämiselle on humanitaarisia syitä.

Ulkorajalla myönnettävä viisumi oikeuttaa sen haltijan enintään 15 päivän oleskeluun riippuen suunnitellun oleskelun tarkoituksista ja edellytyksistä. Viisumi evätään viisumisäännösten 35 artiklan 6 kohdan mukaan ulkorajalla viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdassa säädettyissä tilanteissa sekä, jos katsotaan viisumisäännösten 35 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, että hakija olisi pystynyt hakemaan viisumia myös etukäteen, eikä hakija esitä vaadittaessa asiakirjoja, joista ilmenee ennalta arvaamaton ja pakottava maahantulon syy.

Myönnettyjen viisumien muuttaminen

Ulkomaalaislain 27 §:ssä säädetään Schengen-viisumin pidentämisestä. Kyseistä säännöstä muutettiin lailla 323/2009 siten, että mahdollistettiin Schengenin säännösten asettamien vaatimusten mukaisesti myös viisumin voimassaoloajan pidentäminen. Kyseisen ulkomaalaislain säännöksen sijasta on sovellettu 5 päivästä huhtikuuta 2010 alkaen viisumisäännösten 33 artiklan säännöstä. Viisumisäännösten 33 artiklan 1 kohdan mukaan viisumin voimassaoloajan ja/tai sallitun oleskelun keston jatkaminen on mahdollista, jos toimivaltainen viranomaisen katsoo viisuminhaltijan osoittaneen, että jäsenvaltioiden alueelta lähteminen ei ole ylivoimaisen esteen vuoksi tai humanitaarisista syistä mahdollista ennen myönnetyn viisumin voimassaoloajan ja/tai sallitun oleskelun keston päättymistä. Tällainen viisumin jatkaminen myönnetään viisumisäännösten 33 artiklan 1 kohdan mukaan maksutta. Viisumisäännösten 33 artiklan 2 kohdan mukaan viisumin voimassaoloaikaa ja/tai sallitun oleskelun kesto voidaan jatkaa, jos viisumin haltija voi osoittaa, että voimassaolon tai oleskelun keston jatkaminen on tarpeen vakavista henkilökohtaisista syistä. Tällaisesta viisumin jatkamisesta peritään viisumisään-

nösten 33 artiklan 2 kohdan mukaan 30 euron maksu.

Viisumin jatkamisen edellytysten osalta ulkomaalaislain ja viisumisäännösten säännökset vastaavat pitkälle toisiaan, joten viranomaiskäytäntö ei ole muuttunut merkittävästi viisumisäännösten soveltamisen aloittamisen jälkeen. On kuitenkin mainittava, ettei viisumisäännösten 33 artiklassa ole mainittu ulkomaalaislain 27 §:n säännöstä vastaavaa kieltoa jatkaa viisumia siten, että oleskelun yhteenlaskettu kesto ylittää kolme kuukautta puolen vuoden aikana ensimmäisestä Schengen-alueelle tulosta.

Mitä tulee viisumin mitätöinnin ja kumoamisen edellytyksiin ja näissä tapauksissa noudatettaviin menettelyihin, on sovellettu 5 päivästä huhtikuuta 2010 alkaen ulkomaalaislain 28 ja 29 §:ssä olevien säännösten sijasta viisumisäännösten 34 artiklaa. Viisumisäännöstö ei tunne ulkomaalaislain 28 §:ssä säädettyä viisumin voimassaoloajan lyhentämistä tai oleskelupäivien vähentämistä. Kyseisiä viisumin voimassaoloajan lyhentämistä tai oleskelupäivien vähentämistä koskevia säännöksiä ei näin ollen voida enää soveltaa. Viisumisäännösten 34 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan viisumin mitätöinnillä tilannetta, jossa käy ilmi, että viisumin myöntämistä koskevat edellytykset eivät täytyneet sen myöntämisaikana. Viisumin kumoamisella taas tarkoitetaan viisumisäännösten 34 artiklan 2 kohdassa tilannetta, jossa viisumin myöntämisen edellytykset eivät enää täyty, vaikka ne alun perin viisumia myönnettäessä täytyivät.

Ulkomaalaislain 28 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta peruuttaa viisumi myös silloin, kun ulkomaalainen käännytetään lain 148 §:ssä mainitulla perusteella. Viisumisäännöstössä säädetään tyhjentyvästi viisumin mitätöinnin ja kumoamisen edellytyksistä, minkä johdosta viisumin mahdollisesta mitätöinnistä tai kumoamisesta on 5 päivästä huhtikuuta 2010 alkaen päätetty itsenäisesti myös mahdollisessa ulkomaalaislain 148 §:n mukaisessa käännystilanteessa.

Viisumisäännöstö jättää Suomelle mahdollisuuden järjestää viisumin mitätöintiä ja kumoamista koskevat toimivaltuudet siten, kuin ulkomaalaislain 31 §:ssä on säädetty. Viisumin mitätöinti- tai kumoamis päätöksen

tekee viisumin myöntänyt edustusto silloin, kun ulkomaalainen oleskelee Schengen-alueen ulkopuolella. Rajatarkastuksen yhteydessä tapahtuvasta viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta päättää rajatarkastusviranomaisena. Viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta maahantulon jälkeen päättää Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomaisena.

Toimivaltasäännökset

Ulkomaalaislain 30 §:ssä säädetään viranomaisten toimivallasta viisumin myöntämisessä ja pidentämisessä. Kyseisen lainkohdan säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia 5 päivästä huhtikuuta 2010 alkaen sovelletun viisumisäännösten 4 artiklan kanssa. Suurin viisumisäännöstöön liittyvä muutos on se edellä viisumien lajeja ja voimassa oloa koskevassa kappaleessa mainittu seikka, ettei paluuviiisumeita enää myönnetä.

Schengen-valtioiden konsulaatit käsittelevät viisumihakemukset ja tekevät niihin päätökset viisumisäännösten 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kyseeseen voi myös tulla viisumisäännösten 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden merentakaisilla alueilla oleva muu nimetty viranomaisena. Lisäksi on viisumisäännösten 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti mahdollista, että jäsenvaltion päätöksen mukaan joku muu viranomaisena osallistuu hakemusten käsittelyyn ja niitä koskevien päätösten tekemiseen.

Viisumin myöntää Schengen-alueen ulkoraajalla viisumisäännösten 4 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötarkastuksista vastaava viranomaisena. Sama viranomaisena myöntää myös kyseisen lainkohdan mukaan viisumin kauttakulkumatkalle olevalle merimiehelle viisumisäännösten 36 artiklan mukaisesti. Viisumisäännöstyössä ei käytetä enää nimitystä ryhmäviisumi, vaikka viisumisäännösten IX liitteessä olevien viisumin myöntämisestä viisumipakon alaisille kauttakulkumatkalla oleville merimiehille koskevien sääntöjen mukaan varustamo tai laivameklari ilmoittaakin yhdellä ilmoituksella jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille niistä merimiehistä, jotka ovat maa- tai merirajan kautta tulossa kyseisen jäsenvaltion satamassa olevaan alukseen tai satamaan saapuvaksi odotettavaan alukseen.

Poliisilaitos on myös viisumisäännöstöä sovellettaessa ulkomaalaislain 30 §:n 3 momentin mukaan Suomessa se viranomaisena, joka päättää viisumin jatkamisesta joko jatkuen myönnetyn viisumin voimassaoloaikaa ja/tai sallitun oleskelun kestoa. Viisumisäännösten 33 artiklassa käytetään käsitettä jatkaminen, kun taas ulkomaalaislain 30 §:n 3 momentissa on käytetty käsitteitä pidentäminen ja lisäys.

Edellä mainitun mukaisesti paluuviiisumin käytöstä luovuttiin 5 päivänä huhtikuuta 2010, koska kyseisestä viisumilajista ei säädetä viisumisäännöstyössä. Näin paluuviiisumin myöntämistä koskeva, ulkomaalaislain 30 §:n 3 momentissa oleva, toimivaltasäännös jäi tarpeettomaksi 5 päivästä huhtikuuta 2010 alkaen.

Ulkomaalaislain 31 §:ssä säädetään toimivallasta niissä tapauksissa, joissa viisumin myöntämisen jälkeen puututaan viisumiin esimerkiksi siten, että siitä tulee kokonaan mitätön. Kyseisessä lainkohdassa olevat toimivallat ovat yhteensopivat viisumisäännösten 34 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa, joiden mukaan viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta vastaavat joko viisumin myöntäneen jäsenvaltion viranomaisena tai toisen jäsenvaltion viranomaisena. Viisumin mitätöinti- tai kumoamispäätöksen tekee ulkomaalaislain 31 §:n 1 momentin ja viisumisäännösten 34 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaan viisumin myöntänyt edustusto silloin, kun ulkomaalainen oleskelee Schengen-alueen ulkopuolella. Rajatarkastuksen yhteydessä tapahtuvasta viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta päättää ulkomaalaislain 31 §:n 2 momentin ja viisumisäännösten 34 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti rajatarkastusviranomaisena. Viisuminhaltijan maahantulon jälkeen viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta päättää ulkomaalaislain 31 §:n 3 momentin ja viisumisäännösten 34 artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomaisena.

Yhteistyömuodot

Ulkomaalaislain 30 §:n 1 momentissa viitataan ulkomailla viisumin myöntämiseen toimivaltaisina tahoina ensinnäkin Schengenvaltion diplomaatti- ja konsuliedustustoihin. Tämän ohella kyseisessä lainkohdassa viita-

taan viisumisäännösten 56 artiklan 1 kohdan mukaisesti 5 päivänä huhtikuuta 2010 kumottuun Schengenin yleissopimuksen 17 artiklaan, jossa on säädetty mahdollisuudesta antaa viisumin myöntämistä koskevia tehtäviä nimetyille Schengen-valtioiden toimielimille. Ulkomaalaislakiin ei sisälly edellä mainitun lainkohdan lisäksi muita säännöksiä viisumihakemuksiin liittyvien menettelyjen järjestämisestä yhteistyössä toisten jäsenvaltioiden viranomaisten, muiden toimielinten tai yksityisten organisaatioiden kanssa.

Schengen-valtiot voivat tehdä viisumisäännösten 8 artiklan mukaisesti kahdenvälisiä sopimuksia siitä, että toinen Schengen-valtio edustaa toista Schengen-valtiota, joka on toimivaltainen käsittelemään viisumihakemuksen viisumisäännösten 5 artiklan mukaisesti. Viisumisäännösten säännöksiä pitkälti vastaavia edustamisjärjestelyitä sovellettiin jo aikaisemmin, viisumisäännöstöä edeltävän unionin sääntelyn mukaisesti.

Viisumisäännösten 40 artiklassa säädetään niistä tavoista, joilla jäsenvaltiot voivat huolehtia viisumihakemuksiin liittyvien menettelyiden järjestämisestä. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään biometrinen tunnistaminen keräämiseen tarvittavien välineiden hankkimisesta sekä viitataan Schengen-valtioiden velvollisuuteen tehdä yhteistyötä keskenään niin sanotun paikallisen Schengen-yhteistyön puitteissa. Schengen-valtioiden yhteistyö voidaan järjestää 40 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti myös niin sanotun rajoitetun edustuksen, yhteisten tilojen tai yhteisten viisumikeskusten muodossa. Nämä yhteistyömuodot määritellään tarkemmin viisumisäännösten 41 artiklassa. Rajoitetulla viisumiedustuksella tarkoitetaan biometrinen tunnistaminen keräämistä toisen jäsenvaltion puolesta.

Viisumisäännösten 43 artiklassa säädetään yhteistyöstä ulkoisten palveluntarjoajien kanssa. Yhteistyö perustuu käytännössä jäsenvaltion ja ulkoisen palveluntarjoajan väliseen sopimukseen, jonka vähimmäisvaatimukset on lueteltu viisumisäännösten liitteessä X. Jäsenvaltiot on velvoitettu viisumisäännösten 43 artiklan 8 kohdassa valvomaan edellä mainittujen vaatimusten täytännönpanoa. Viisumisäännösten 43 artiklan 4 kohdassa määritellään ne tehtävät, jotka ainoastaan Schengen-valtion edustusto voi suo-

rittaa. Vain edustusto voi tutkia hakemukset ja tarvittaessa haastatella hakijoita, tehdä viisumien myöntämistä koskevat päätökset sekä tulostaa viisumitarrat ja kiinnittää ne. Myös pääsy viisumitietojärjestelmiin on vain edustustojen asianmukaisesti valtuutetulla henkilökunnalla.

Viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa luetellaan ne tehtävät, joista yksi tai useampia voidaan antaa ulkoiselle palveluntarjoajalle. Nämä ovat viisumivaatimuksia ja hakemuslomakkeita koskevien yleisten tietojen antaminen, tietojen antaminen hakijalle vaa-dituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella, tietojen ja hakemusten keruu (myös biometrinen tunnistaminen kerääminen) ja hakemusten toimittaminen edustustolle, viisumimaksun periminen, ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona sekä matkustusasiakirjojen, tarvittaessa myös viisumin epäämistä koskevien ilmoitusten, kerääminen edustustosta ja niiden toimittaminen hakijoille.

Vaikka Schengen-valtio aloittaa yhteistyön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa, kaikille viisumihakijoille on varattava viisumisäännösten 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti mahdollisuus jättää viisumihakemuksensa myös suoraan edustustoon.

Myös kunniakonsulit voidaan viisumisäännösten 42 artiklan mukaan valtuuttaa suorittamaan samoja tehtäviä kuin ulkoinen palveluntarjoaja. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään tilanteesta, jossa kunniakonsuli ei ole jäsenvaltion virkamies. Tässä tilanteessa kunniakonsulille annettujen tehtävien suorittamisessa on noudatettava viisumisäännösten liitteessä X annettuja vaatimuksia lukuun ottamatta kyseisen liitteen D kohdan c alakohdassa olevia määräyksiä. Suomen osalta kunniakonsuleista säädetään muun ohella ulkoasiainhallintolaissa. Sen 7 §:n 2 momentin mukaan kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia, eikä virkamiehen virkapaikkana voi olla kunniakonsulaatti. Näin Suomen osalta ei tule sovellettavaksi viisumisäännösten 42 artiklan 3 kohdan säännös, joka koskee tilanteita, joissa kunniakonsuli on jäsenvaltion virkamies. Tämän tilanteen osalta tehtävien suorittamiseen sovelletaan viisumisäännösten 42 artiklan 3 kohdan mukaan vastaavia vaatimuksia kuin ne, joita so-

vellettaisiin, jos tehtävät suorittaisi sen edustusto.

Edellä käsiteltyjen yhteistyömuotojen valinta ei viisumisäännösten 40 artiklan 4 kohdan mukaan saa johtaa siihen, että viisuminhakijaa vaaditaan käymään henkilökohtaisesti useammassa kuin yhdessä toimipaikassa hakemuksen jättämiseksi. Edustustolla on kuitenkin aina oikeus kutsua hakija henkilökohtaiseen haastatteluun viisumisäännösten 21 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Oma yhteistyömuotonsa on hallinnollisia asioita hoitavien yksityisten toimistojen, matkatoimistojen ja matkanjärjestäjien kanssa tehtävä yhteistyö. Tästä oli ohjeet viisumisäännösten 56 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti kumotun yhteisen konsuliohjeiston VIII osan 5 kohdassa. Viisumisäännösten 45 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden yhteistyöstä kaupallisten organisaatioiden kanssa. Edustustojen yhteistyö kaupallisten organisaatioiden kanssa perustuu viisumisäännösten 45 artiklan 2 kohdan mukaan edustuston kaupalliselle organisaatiolle myöntämään akkreditointiin. Viisumisäännösten 45 artiklan 1 kohdassa on mainittu, ettei kaupallinen organisaatio voi kerätä biometrisiä tunnisteita. Kaupallisilla organisaatioilla tarkoitetaan samanlaisia toimijoita kuin yhteisen konsuliohjeiston VIII osan 5 kohdassa kuten esimerkiksi matkanjärjestäjiä, joiden palveluja viisuminhakijat voivat käyttää viisuminhakijan ja matkanjärjestäjän keskinäisen sopimussuhteen perusteella.

Viisumisäännösten 45 artiklassa tarkoitettu yhteistyö ei täysin rinnastu esimerkiksi viisumisäännösten 43 artiklan mukaiseen yhteistyöhön ulkoisten palveluntarjoajien kanssa. Keskeinen ero on se, että viisumisäännösten 43 artiklan mukaisessa yhteistyössä sopimussuhteessa keskenään ovat jäsenvaltio ja ulkoinen palveluntarjoaja kun taas viisumisäännösten 45 artiklan osalta palvelua koskeva sopimus tehdään viisuminhakijan ja matkanjärjestäjän välillä. Lisäksi on mainittava, että 45 artiklan mukaisissa tilanteissa viisuminhakijan vapaasti valittavissa on tavallisesti lukuisia kaupallisia organisaatioita.

Viisumin epääminen

Viisumin epäämiseen ja päätökseen jättää viisumihakemus tutkimatta sovelletaan 4

päivään huhtikuuta 2011 saakka viisumisäännösten sijasta kansallista lainsäädäntöä. Ulkomaalaislaissa käytetään viisumin epäämisestä käsitettä kielteinen päätös. Kielteisen päätöksen perusteet ilmoitetaan ulkomaalaislain 32 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti viisuminhakijalle kirjallisella ilmoituksella, jota koskeva vakiolomake on 5 päivänä huhtikuuta 2010 päivitetty vastaamaan viisumisäännöstöä. Perusteita ei ilmoiteta, jos kielteinen päätös perustuu toisen Schengen- valtion tai kolmannen maan viranomaiselta saatuun hakijaa koskevaan tietoon tai oletukseen siitä, että hakija saattaa vaarantaa Schengen- valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon.

Edustustot saavat usein viisumihakemusten käsittelyn yhteydessä yksittäistä hakijaa koskevia luottamuksellisia tietoja toisilta Schengen- valtioilta tai kolmansilta mailta. Näitä käytetään kielteisen päätöksen perusteena silloin, kun tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden johdosta viisumisäännösten 32 artiklan mukaiset viisumin epäämisen edellytykset täyttyvät. Päätöksen perusteleminen viranomaisyhteistyön puitteissa saaduilla tiedoilla voisi vaarantaa tietojen vaihtoa koskevan järjestelmän. Tämän vuoksi poikkeaminen hallintolain päätöksen perustelemista koskevista säännöksistä on tältä osin perusteltua.

Jos kyseessä on sellainen unionin tai Suomen kansalaisen perheenjäsen, joka kuuluu ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan, kielteinen päätös annetaan 155 a §:n 3 momentin mukaisesti hakijalle kirjallisesti ja se on perusteltava, jollei tämä ole vastoin Suomen tai unionin muun jäsenvaltion turvallisuusetuja. Käytännössä myös tällainen päätös annetaan hakijalle edellä mainitulla vakiolomakkeella, mutta tämän lisäksi hakijalle annetaan erillinen perustelulomake.

Viisumiviranomaiset ottavat huomioon ulkomaalaislain 10 luvun säännökset viran puolesta kyseisen luvun soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa riippumatta siitä, onko asianosainen viisuminhakija vedonnut niihin. Koska ulkomaalaislain 10 lukuun kiinteästi liittyvästä vapaan liikkuvuuden direktiivistä on saatavilla runsaasti tietoa esimerkiksi tietoverkoista, on esiintynyt joitakin tapauksia, joissa Suomessa asuvan Suomen kansalaisen

viisumivelvolliset perheenjäsenet ovat pyytäneet soveltamaan viisumihakemustensa käsitteilyyn ulkomaalaislain 10 luvun mukaisia menettelyitä. Kyseessä ovat olleet tilanteet, jotka eivät selvästi ole kuuluneet ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan, koska kyseisillä Suomen kansalaisilla ei ole ollut sellaista liittymää toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon kuin 10 luvun soveltamisalaa koskevassa 153 §:ssä ja vapaan liikkuvuuden direktiivin 3 artiklassa edellytetään.

Valituskielto

Viisumiasioita koskevasta valituskiellosta säädetään ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Sen mukaan viisumin myöntämistä, viisumin voimaoloajan tai viisumiin merkittyjen oleskelupäivien muuttamista, viisumin peruuttamista taikka viisumipäätöksen perustelujen ilmoittamista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei kyse ole sellaisen unionin tai Suomen kansalaisen perheenjäsentä koskevasta kielteisestä viisumipäätöksestä, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä oikeudesta liikkua vapaasti.

Nykyisen, 1 päivänä huhtikuuta 2004 voimaan tulleen, ulkomaalaislain alkuperäisessä 191 §:n 1 momentin 1 kohdassa ollutta laajaa valituskieltoa supistettiin vuonna 2007 edellä mainitulla viittauksella ulkomaalaislain 10 lukuun. Kyseinen lailla 360/2007 tehty muutos perustui vapaan liikkuvuuden direktiivin asettamiin velvoitteisiin ja se tuli voimaan 30 päivänä huhtikuuta 2007. Kyseisen direktiivin 31 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuvissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä. Kyseisen säännöksen soveltaminen edellyttää henkilön kuulumista vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisalaan. Edellä, viisumin epäämistä koskevien päätösten yhteydessä, on käsitelty kyseiseen direktiivin soveltamisalaan liittyviä väärinkäsitelyksiä.

1.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Useissa Schengen-valtioissa on käynnissä viisumisäännösten soveltamisen asteittaiseen aloittamiseen mahdollisesti liittyvien lainmuutostarpeiden arviointi. Kansallisen lainsäädäntönsä tarkastelua ovat joutuneet tekemään erityisesti sellaiset Schengen-valtiot, joiden lainsäädäntö on sisältänyt viisumin epäämistä koskevan valituskiellon. Osassa Schengen-valtioita on ollut mahdollista valittaa kielteisistä viisumipäätöksistä jo ennen viisumisäännösten säätämistä, joten viisumisäännöstö ei aiheuta suurempia muutoksia kyseisten valtioiden ulkomaalaislainsäädäntöihin ottaen huomioon, että Schengenin säännöstöä koskevia muutoksia on tehty jo aikaisemmin, esimerkiksi säännösten soveltamisen aloittamisen yhteydessä.

Ruotsin hallituksen Viseringsutredning-komitea julkaisi syyskuussa 2009 viisumisäännöstöä koskevan osamietinnön (SOU 2009:77), joka sisälsi myös luonnoksen säädökseksi, jolla Ruotsin ulkomaalaisasioita koskevaa lakia (utlänningslag) muutettaisiin. Kyseisessä osamietinnössä päädyttiin siihen, että muutoksenhaku ohjautuisi maahanmuuttotuomioistuimeen (migrationsdomstol). Tällainen on yleisten hallintotuomioistuinten (förvaltningsrätt) yhteydessä Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä.

Saksassa Schengen-viisumia hakeneilla ei ole ollut muutoksenhakuoikeutta viisumin epäämistilanteissa. Saksan liittohallitus valmistelee lakiehdotusta, jossa pantaisiin kansallisesti voimaan useita Euroopan unionin lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Tähän ehdotukseen liitetään myös säännös, joka poistaisi Schengen-viisumipäätöksiä koskevan valituskiellon. Belgiassa viisumihakija, jonka viisumi on evätty, voi uuden viisumihakemuksen jättämisen lisäksi valittaa ulkomaalaisten riita-asioita käsittelevään oikeusasteeseen (Conseil du Contentieux des Etrangers). Toisena oikeusasteena valituspäätösten käsittelyssä toimii korkein hallintotuomioistuin.

Norjassa viisumin epäämiseen liittyvä muutoksenhaku on kolmiportainen. Ensimmäisessä vaiheessa on mahdollisuus jättää oikaisuvaatimus viisumipäätöksen tehneeseen edustustoon. Edustuston päätöksestä oi-

kaisuvaatimukseen voi hakea muutosta ulkomaalaisasioista vastaavalta virastolta. Ulkomaalaisasioiden lautakunta toimii viimeisenä muutoksenhakuasteena. Käytännössä kyseinen Norjan hallinnollinen muutoksenhaku ei yleensä etene edustuston päätöstä pidemmälle. Viisumin epäämisestä voi valittaa myös suoraan tavalliseen tuomioistuimeen, mutta tätä mahdollisuutta käytetään erittäin harvoin.

Itävallassa viisumin epäämisestä voi valittaa hallinto-oikeuteen tai perustuslakituomioistuimeen. Perustuslakituomioistuimen on mahdollista kumota viisumin epääminen, jos sillä on rikottu hakijan perustuslaillisia oikeuksia. Kyseisessä tapauksessa viranomaisen on tehtävä uusi päätös, jossa on otettu huomioon perustuslakituomioistuimen tuomio.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain viisumia koskevia säännöksiä vastaamaan viisumisäännöstöä. Ehdotetaan kumottavaksi ulkomaalaislaista viisumisäännösten soveltamisen aloittamisen yhteydessä tarpeettomiksi jääneet säännökset, joita on käsitelty edellä lainsäädännön ja käytännön yhteydessä.

Viisumisäännösten kanssa saatettaisiin yhdenmukaisiksi myös viisumiasioiden toimivaltasäännökset. Viisumisäännösten mukaisesti kansallisesti säänneltäviksi jäävät tältä osin lähinnä vain jäsenvaltion oman alueen sisäpuolella viisumiasioita käsittelevät viranomaiset. Esityksen mukaan viisumin jatkamisesta päättäisi poliisilaitos.

Esityksessä ehdotetaan säänneltäväksi asetusta täydentävästi myös tilannetta, jossa asetuksen mukaisesti osittain luovutetaan eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tältä osin ehdotetut säännökset täydentävät viisumisäännösten hyvin yksityiskohtaista sääntelyä muun muassa sääntämällä toimivaltaisista viranomaisista tehtävien luovuttamisen ja tehtävien suorittamiseen liittyvän valvonnan osalta.

Otettaisiin myös käyttöön oikaisuvaatimusmenettely niissä tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan. Oi-

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

Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset päätöksen tiedoksiannosta liittyen viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöksiin sekä oikaisuvaatimukseen tehtyihin päätöksiin.

Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvan perheenjäsenen viisumihakemuksen käsittelemisestä, joka liittyy muun ohella viisumisäännösten ja vapaan liikkuvuuden direktiivin sääntelyn yhteensovittamiseen.

3 Esityksen vaikutukset

Viisumihakemuksien määrä Suomen ulkomaanedustustoissa on kasvanut 2000-luvun aikana räjähdysmäisesti. Kun Suomen edustustoissa käsiteltiin vuonna 1999 noin 326 000 viisumihakemusta, oli määrä vuonna 2009 jo noin 800 000 kappaletta. Samaan aikaan evättyjen viisumihakemusten absoluuttinen määrä on luonnollisesti myös kasvanut. Vuonna 2009 epäämisiä tehtiin noin 11 000 kappaletta, mikä tarkoitti suhteellisesti, että 1,4 prosenttia hakemuksista evättiin.

Suurin osa Suomen edustustoihin jätetyistä viisumihakemuksista, noin 90 prosenttia, käsitellään Suomen neljässä edustustossa Venäjällä. Kaikista Suomen edustustojen tekemistä epäämispäätöksistä 5730, yli puolet, tehtiin vuonna 2009 näissä neljässä Venäjällä sijaitsevassa Suomen ulkomaanedustustossa. Muut yli 5000 epäämispäätöstä tehtiin muissa Suomen viisumihakemuksia käsittelevissä ulkomaanedustustoissa, joita kesällä 2010 oli yhteensä 91 kappaletta. Viisumipäätösten määrät vaihtelevat edustustokohtaisesti. Esimerkiksi Schengen-alueen sisäpuolella on edustustoja, joissa tehdään vuosittain vain yksittäisiä viisumipäätöksiä.

Myös epäävien päätösten suhteellinen osuus vaihtelee suuresti. Vaikean laittoman maahantulon lähtömaissa sijaitsevista edustustoista, kuten esimerkiksi Suomen Abujan-suurlähetystössä Nigeriassa, epäämisprosentti vuonna 2009 oli noin 70, evättyjen hakemusten lukumäärän ollessa 507. Toisaalta

esimerkiksi Murmanskin-konsultointipisteissä ja New Yorkin-pääkonsulaatissa alle puoli prosenttia hakemuksista evättiin.

Huomionarvoista on myös se, että Suomen ulkomaanedustustojen viisumihenkilökunnan määrä vaihtelee erittäin voimakkaasti edustustojen kesken. Kun Suomen pääkonsulaatissa Pietarissa työskentelee enimmillään jopa reilusti yli sata viisumivirkailijaa, voi samanaikaisesti pienemmän edustuston henkilökunnasta yksi henkilö useiden muiden tehtäviensä ohella hoitaa myös viisumivirkailijan tehtäviä.

Suomen ulkomaanedustustojen asiakaspalvelutiloja ei pääsääntöisesti ole suunniteltu niin, että ne voitaisiin sopeuttaa nopeastikin muuttuviin hakijamääriin. Myös ulkomaanedustustoverkoston ja sen laajuuteen kohdistuu muutospainetta. Viisumisäännösten mukaisesti jäsenvaltio voikin viisumipalvelujen järjestämisessä turvautua yhteistyöhön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa silloin, kun se on erityisesti tarpeen hakijoiden suuren määrän vuoksi taikka viisumipalvelun maantieteellisen kattavuuden varmistamiseksi. Viisumihakijalle tämä merkitsee parempaa ja nopeampaa viisumiasiointia. Suomelle ja edustustoverkostolle se antaa mahdollisuuksia joustavampaan ja tehokkaampaan viisumipalveluiden antamiseen.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on edustustoille uusi, vaativa ja osavaava henkilöstöä vaativa työprosessi. Vaikutus ulottuu myös ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikköön, joka huolehtii edustustojen viisumivirkailijoiden koulutuksesta sekä edustustojen neuvonnasta ja ohjeistamisesta. Yksikkö vastaa jo nyt sekä ministeriöön että edustustoihin tulleisiin viisumiasioita koskeviin hallintokanteluihin.

Voidaan arvioida, että esityksen mukaisen lain voimaantullessa oikaisuvaatimuksia esitettäisiin edustustoille niiden tekemien epäamis- ja mitätöintipäätösten sekä sellaisten viisumin kumoamispäätösten, joita ei ole tehty viisuminhaltijoiden pyynnöstä, perusteella vuosittain jopa tuhansia. Mahdollisesti jopa puolet edellä mainituista päätöksistä voisi johtaa oikaisuvaatimukseen. Kun yhden oikaisuvaatimuksen käsittelyyn arvioidaan kuluvan keskimäärin vähintään kolme työtuntia, olisi näiden käsittelystä johtuva kokonaiskustannus 1,1 miljoonaa euroa ja henki-

löstövaikutus 12 henkilötyövuotta, jos oikaisua haettaisiin noin 50 prosenttiin kyseisistä päätöksistä.

Edellä mainittujen tehtävien hoitaminen edellyttää ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön henkilöstövoimavarojen lisäämistä yhdellä lakimiehellä. Edustustoihin ei kuitenkaan tässä vaiheessa esitetä lisäystä lähetettyihin henkilöstövoimavaroihin, vaikka muutokset tulevat edellä mainituin tavoin lisäämään edustustojen työtä.

Oikaisuvaatimusmenettely työllistäisi Suomen ulkomaanedustustoverkkoa edellä mainittu huomioden epätasaisesti. Ulkoasiainhallinto joutuu henkilöstösiirroissaan huomioimaan tiettyihin edustustoihin ja yksittäisiin viisumivirkailijoihin kohdistuvan paineen, joka oikaisuvaatimusmenettelystä työn lisääntymisenä syntyy. Erityistä huomiota asetetaan henkilöstön niin ulkoasiainministeriössä kuin edustustoissakin tapahtuvaan lisäkoulutukseen, joka oikaisuvaatimusten käsittelyn osalta luonnollisesti jatkossa tulee osaksi normaalia viisumiasian koulutusta.

Ulkoasiainhallintoa koskevat keskeiset suorat taloudelliset vaikutukset syntyisivät siis yhden lisäviran sekä koulutuksen aiheuttamista menoista. Joissakin edustustoissa jouduttaneen lisäämään edustustoon työsuhteessa olevan, niin sanotun paikalta palkatun, henkilöstön määrää. Yhteistyöllä ulkoisen palveluntarjoajan kanssa voidaan tarvittaessa lisäksi entistä paremmin hallita yksittäisten edustustojen henkilöstövoimavarojen ja toimitilojen lisäämisen tarvetta.

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viisumiasioissa toimivaltaisten kotimaan viranomaisten tehtäviin. Poliisilaitoksille aiheutuisi hieman lisätyötä ehdotetun ulkomaalaislain 155 a §:n 3 momentin mukaisista sellaisista suullisista kuulemisista, joissa kuultava henkilö oleskelisi Suomessa. Ehdotetun muutoksen merkitystä vähentäisi se, että kuulemisia tehtäisiin vain perustelluissa tapauksissa, kun esimerkiksi on syytä epäillä, että ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvan viisumivelvollisen henkilön ja Suomessa oleskelevan unionin kansalaisen tai tähän rinnastettavan välillä on solmittu niin sanottu lumeavioliitto. Muutoksen merkittävyyttä poliisilaitosten kannalta arvioitaessa on otettava huomioon myös ulkoma-

laislain 10 luvun soveltamisalaan kuuluvien viisuminhakijoiden rajoitettu määrä sekä paluuviiisumin poistumisen aiheuttama poliisilaitosten viisumitehtävien vähentyminen. Edellä mainitun mukaisesti myöskään poliisilaitosten tehtävät eivät lisääntyisi merkittävässä määrin ehdotuksen johdosta.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu ulkoasiainministeriössä. Lain muuttamista koskevista tarpeista keskusteltiin kansallisen viisumisäännöstötyöryhmän 5 päivänä toukokuuta 2010 pidetyssä kokouksessa. Työryhmään on kutsuttu jäsenet ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, sisäasiainministeriön poliisiosastolta, sisäasiainministeriön rajavartiosastolta, valtiovarainministeriöstä, Poliisihallituksesta, Tullihallituksesta ja Maahanmuuttovirastosta.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi pyydettiin lausuntoa valtioneuvoston kanslialta, oikeuskanslerinvirastolta, oikeusministeriöltä, sisäasianministeriöltä, sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, sisäasiainministeriön poliisiosastolta, sisäasiainministeriön rajavartiosastolta, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, vähemmistövaltuutetun toimistolta, Poliisihallitukselta, Tullihallitukselta, Maahanmuuttovirastolta, Suomen Punaiselta Ristiltä (SPR), Pakolaisneuvonnalta, Amnesty Internationalin Suomen osastolta, Ihmisoikeusliitolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja Helsingin hallinto-oikeudelta.

Lausunnon antoivat valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäasianministeriö, sisäasiainministeriön rajavartio-osasto, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, oikeuskanslerinvirasto, vähemmistövaltuutetun toimisto, Helsingin hallinto-oikeus, Poliisihallitus, Maahanmuuttovirasto, Suomen Punainen Risti (SPR), Pakolaisneuvonta, Amnesty Internationalin Suomen osasto. Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston lausunto oli myös liitetty sisäasiainministeriön lausuntoon.

Ehdotettua ulkomaalaislain muutosta pidettiin yleisesti tarpeellisena. Lausunnoissa nostettiin esiin muutama keskeinen muutosehdotus hallituksen esitystä koskevaan luonnokseen. Lausunnoissa esitettiin näkemyksiä oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen kiireellisyydestä. Osassa lausuntoja suhtauduttiin kriittisesti ehdotukseen säilyttää valituskielto voimassa. Lausunnoissa esitettiin myös joi-takin tarkentavia lisäyksiä perusteluihin.

Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa kannatettiin useissa lausunnoissa ja sen todettiin olevan parannus viisuminhakijan oikeusturvaan ja yhdenmukaistavan viisumikäytäntöjä. Joissain lausunnoissa todettiin, että ehdotettu muutos hakea oikaisua ei olisi riittävän tehokas keino yksilön oikeusturvan takaamiseksi.

Oikaisuvaatimuksen kiireellisyyden osalta joissakin lausunnoissa todettiin, että hallintolain 49 e §:n mukaisesta oikaisuvaatimuksen kiireellisestä käsittelystä poikkeavaa sääntelyä olisi syytä jatkovalmisteluissa harkita vielä uudelleen.

Joissakin lausunnoissa toivottiin sääntelyn muuttamista siten, että viisumin epäämisen, mitätöinnin ja kumoamisen osalta tulisi säätää valitusoikeus hallinto-oikeuteen. Tätä perusteltiin muun muassa asianosaisen oikeusturvan takaamisen näkökulmasta. Esitettiin myös tarkennuksia luonnoksessa muutettavaksi kaavailtuihin valituskieltoja koskevien 191 §:n 1 momentin kohtien perusteluihin.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös edustustojen voimavarojen riittävyyteen ja esitettiin huoli siitä, ettei muutoksenhaun myötä viisumiasioiden henkilöstöä kuitenkaan aiota lisätä. Lausunnoissa tuotiin esille, että edustustojen tehtävä laittoman maahan-tulon ennaltaehkäisyssä on Suomen sisäisen turvallisuuden ja järjestyksen sekä turvallisuuden säilymisen kannalta olennaista, eikä tämä työ saisi kärsiä oikaisuvaatimusten käsittelyn aiheuttamasta lisääntyvästä työmäärästä. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että viisumisäännöstö mahdollistaa eräiden viisumitoimintojen luovuttamisen ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tämän osalta toivottiin ehdotusta koskevan luonnosten perusteluiden parantamista.

Jatkovalmistelun aikana esitysluonnosta muokattiin ja perusteluja täsmennettiin lausuntokierroksella saadun palautteen perus-

teella. Lisättiin säännökset liittyen tilanteisiin, joissa luovutetaan eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät kunnia-konsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Lisättiin myös ehdotus, jonka mukaan oikeusvaatimukseen annettua päätöstä ei olisi velvollisuutta perustella eräissä tapauksissa.

Muutettiin luonnoksessa ollutta ehdotusta viisumin epäamis-, mitätöinti- ja kumoamis-päätösten tiedoksiannosta. Myös eräitä esityksessä käytettyjä käsitteitä tarkennettiin. Perusteluja lisättiin muun muassa viisumia haettaessa kerättävien biometrinen tunnistaiden osalta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

3 §. Määritelmät. Pykälän 4 kohdan ruotsinkielisessä sanamuodossa käytetään viisumista ilmaisua visum. Kohtaa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että siinä käytetään viisumista ilmaisuja visum ja visering. Ehdotettu muutos johtuu siitä, että Euroopan unionin viisumeita koskevassa lainsäädännössä käytetään nykyisin viisumista ruotsiksi ilmaisua visering. Koska monissa ulkomaalaislain säännöksissä ja muuallakin lainsäädännössä viitataan viisumiin, ehdotetaan lainsäädännön ymmärrettävyyden turvaamiseksi säilytettäväksi 3 §:n 1 momentin 4 kohdan ruotsinkielisessä sanamuodossa myös ilmaisu visum.

17 §. Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset. Pykälässä säädettäisiin viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavista säännöksistä. Pykälään tulisi viisumisäännöstöön viitattaava säännös, jossa käydään läpi ne viisumeihin liittyvät toimet, joiden osalta sovelletaan viisumisäännöstöä. Tällaisia olisivat seuraavat viisumiasioihin liittyvät toimet: viisumihakemuksen jättäminen, edustuston toimivallan tutkiminen, hakemuksen tutkittavaksi ottaminen, hakemuksen käsittely, hakemuksen käsittelyn keskeyttäminen, hakemuksen siirtäminen edustetun Schengenvaltion viranomaisille, viisumin myöntäminen, viisumin epääminen, viisumin jatkaminen, viisumin mitätöinti, viisumin kumoaminen, päätöksentekomenettely, päätöksen perustelu, päätöksen sisältö ja päätöksestä ilmoittaminen.

Viisumihakemuksen jättämisellä viitataan erityisesti viisumisäännösten 10 artiklan 3 kohdassa mainittuihin toimiin, joihin kuuluvat hakemuslomakkeen, matkustusasiakirjan ja valokuvan esittäminen, sormenjälkien ottamisen salliminen tarvittaessa, viisumimaksun maksaminen, viisumihakemuksen liiteasiakirjojen toimittaminen sekä tarvittaessa sen todistaminen, että viisumihakijalla on riittävä ja voimassa oleva matkasairausvakuutus. Viisumisäännösten 13 artiklan mukaan sormenjäljet tallennetaan viisumitietojärjestelmään. Koska kyseisen tietojärjestelmän alueellinen käyttöönotto ei ole alkanut,

sormenjälkiä ei vielä oteta missään Suomen edustustossa.

Kyseinen luettelo muistuttaa valituskieltoa koskevaan 191 §:n 1 momenttiin ehdotettua luetteloa, mutta on eräiltä osin yleisluontoisempi ottaen huomioon, että 191 §:n 1 momenttiin ehdotettu luettelo koskee nimenomaan sellaisia päätöksiä, joiden osalta tulee harkittavaksi mahdollinen valituskelpoisuus.

Säädettäisiin myös, ettei edellä lueteltuihin toimiin sovellettaisi hallintolain säännöksiä. Tällainen säännös on tarpeen ottaen huomioon se, miten täydellisesti viisumimenettelystä on säädetty viisumisäännöstyössä. Schengen-viisumeita myöntävät edustustot toimivat monasti eurooppalaisesta keskitasosta poikkeavissa olosuhteissa. Tämän vuoksi viisumisäännösten mukaiset menettelyt ovat hyvin selkeitä ja yksinkertaisia jättäen myös edustustoille mahdollisuuden sopeuttaa toimintansa paikallisiin olosuhteisiin.

Kaikissa jäsenvaltioiden edustustoissa noudatetaan viisumisäännösten mukaisesti samankaltaisia hallinnollisia menettelyitä, joiden noudattamista valvotaan Euroopan unionin komission johdolla tehtävissä tarkastuksissa. Viisumisäännösten johdanto-osan 6 kohdassa mainitaan, että viisumihakemusten käsittelyn tulisi tapahtua ammatillisesti, kunnioittavasti ja sen tulisi olla oikeassa suhteessa toiminnan tavoitteisiin. Viisumisäännösten 39 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden edustustojen henkilöstön käyttäytymisestä.

Jos kyseessä on joku muu kuin ehdotetussa säännöksessä lueteltu viisumeihin liittyvä asia, jota ei säännellä viisumisäännöstyössä, edustustot ja muut viisumiasioita käsittelevät viranomaiset toimivat hallintolain ja muun Suomen lainsäädännön mukaisesti.

18 §. Viisumivapaus ja viisumivelvollisuus. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, joka sisältäisi viisumisäännöstyöön kohdistuvan viitauksensaannoksen. Sen mukaan viisumisäännösten 3 artiklassa säädetään niistä kolmansien maiden kansalaisista, joilta vaaditaan lentokentän kauttakulkuviisumi. Kyseisessä 3 artiklassa puolestaan viitataan muun ohella viisumisäännösten IV liitteenä olevaan luetteloon niistä kolmansista maista, joiden kan-

salaisilta vaaditaan lentokentän kauttakulkuviisumi. Tämän lisäksi viisumisäännösten 3 artiklassa on myös muita säännöksiä lentokentän kauttakulkuviisumivelvollisuudessa. Vaikka viisumivapautta ja -velvollisuutta koskeva säännös onkin sijoitettu viisumisäännöstöön, säilyy viisumivapautta ja viisumivelvollisuutta koskevana yleissäädöksenä ulkomaalaislain 18 §:n 2 momenttiin sisältyvän viittaussäännöksen mukaisesti Euroopan unionin neuvoston viisumiasetus.

Viisumisäännösten 3 artiklan 2 kohdan mukaan yksittäiset jäsenvaltiot voivat laittomien maahantulijoiden äkillisen joukoittaisen maahantulon yhteydessä edellyttää muilta kuin viisumisäännösten IV liitteessä tarkoitettujen maiden kansalaisilta lentokentän kauttakulkuviisumin silloin kun kyseiset henkilöt kulkevat tällaisten yksittäisten jäsenvaltioiden alueella sijaitsevien lentokenttien kansainvälisen alueen kautta. Käytännössä on mahdollista, että tällaisessa tilanteessa jopa kaikki jäsenvaltiot päättävät ottaa käyttöön lentokentän kauttakulkuviisumivelvollisuuden. Edellä selostetun viisumisäännösten 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen menettelyjen johdosta tehdyt ilmoitukset yksittäisten jäsenvaltioiden päätöksistä tarkastetaan vuosittain viisumisäännösten 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti viisumikomiteassa kyseessä olevan valtion lisäämiseksi viisumisäännösten IV liitteessä olevaan luetteloon. Viisumikomitea on komissiota viisumisäännösten 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti avustava komitea.

Jos sellaista kolmatta maata, jonka kansalaisia koskevasta jäsenvaltiokohtaisesta lentokentän kauttakulkuviisumivelvollisuudesta on tehty edellä mainittu ilmoitus, ei lisätä IV liitteessä olevaan luetteloon, asianomainen jäsenvaltio voi viisumisäännösten 3 artiklan 4 kohdan mukaan peruuttaa lentokentän kauttakulkuviisumia koskevan vaatimuksensa tai pitää sen edelleen voimassa. Velvollisuuden voimassa pitäminen edellyttää, että on katsottava olevan kyseessä viisumisäännösten 3 artiklan 2 kohdan mukainen tilanne, jossa laittomat maahantulijat tulevat joukoittain äkillisesti maahan.

27 §. Kunniakonsulin käyttö. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi viittamaan kunniakonsulin käyttöön.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaus viisumisäännösten 42 artiklaan, jonka mukaan ulkoasiainministeriö antaa kunniakonsulille valtuutuksen suorittaa yksi tai useampi viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu tehtävä ja huolehtia näihin tehtäviin liittyvistä toimenpiteistä turvallisuuden ja tietosuojan takaamiseksi. Valtuutuksen antaminen edellytyksenä on, että kunniakonsulin käyttö on tarpeellista palvelujen saatavuuden, toiminnan tehokkuuden tai muun vastaavan erityisen syyn vuoksi.

Viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa on rajattu tarkoin ne viisumihakemuksia käsittelevää edustustoa avustavat tukitehtävät, joiden suorittaminen voidaan 42 artiklan mukaisesti antaa kunniakonsulille. Nämä tukitehtävät ovat viisumivaatimuksia ja hakeuslomakkeita koskevien yleisten tietojen antaminen, tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella, tietojen ja hakemusten keruu (myös biometrinen tunnistaminen) ja hakemusten toimittaminen edustustolle, viisumimaksun periminen, ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona sekä matkustusasiakirjojen, tarvittaessa myös viisumin epäämistä koskevien ilmoitusten, kerääminen edustustosta ja niiden toimittaminen hakijoille.

Kaikille viisumihakijoille on varattava viisumisäännösten 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti mahdollisuus jättää viisumihakemuksensa myös suoraan edustustoon, vaikka Schengen-valtio valtuuttaisikin kunniakonsulin suorittamaan yhden tai useamman edellä mainitun tehtävän. Näin kyseessä olisi vain tehtävien osittainen luovuttaminen kunniakonsulille.

Viisumisäännösten 42 artiklan mukainen mahdollisuus antaa edellä mainittuja tehtäviä kunniakonsulille on vaihtoehto viisumisäännösten 43 artiklassa säädetyille yhteistyölle ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Kunniakonsulin käyttämisen mahdollisuuden edellytyksistä ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä viisumisäännöstyössä. Näin ehdotetaan määriteltäväksi ne edellytykset, joiden täyttyessä ulkoasiainministeriö antaa kunniakonsulille valtuutuksen suorittaa yhden tai useamman viisumisäännösten 43 artiklan 6 koh-

dassa tarkoitetun tehtävän. Näitä palvelujen saatavuutta, toiminnan tehokkuutta tai muuta vastaavaa erityistä syytä koskevia edellytyksiä sovellettaessa tulee kuitenkin ottaa soveltuvin osin huomioon myös viisumisäännösten 40 artiklan mukaiset edellytykset turvautumiselle yhteistyöhön ulkoiseen palveluntarjoajan kanssa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan viitattavaksi viisumisäännösten 42 artiklassa säädettyihin vaatimuksiin, joita kunniakonsulin on noudatettava viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen tehtävien suorittamisessa.

Viisumisäännösten 42 artiklan 2 kohdassa säädetään tilanteesta, jossa kunniakonsuli ei ole jäsenvaltion virkamies. Tässä tapauksessa kunniakonsulille annettujen tehtävien suorittamisessa on noudatettava viisumisäännösten liitteessä X annettuja vaatimuksia lukuun ottamatta kyseisen liitteen D kohdan c alakohdassa olevia määräyksiä. Suomen osalta kunniakonsuleista säädetään muun ohella ulkoasiainhallintolaissa, jonka 7 §:n 2 momentin mukaan kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia, eikä virkamiehen virkapaikkana voi olla kunniakonsulaatti. Viisumisäännösten 42 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että kohdan soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kunniakonsulin vastuu toimistaan on viisumisäännösten liitteen X mukaisiin vaatimuksiin perustuvaa vastuuta.

Viisumisäännösten 42 artiklan 3 kohdan mukaan kunniakonsulin toiminnassa sovelletaan kyseisen Schengen-valtion edustustojen toiminnalle asetettuja vaatimuksia, jos kunniakonsuli on jäsenvaltion virkamies. Tämä tarkoittaa kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön soveltamista kunniakonsulin toimintaan. Ulkoasiainhallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen virkapaikkana ei voi olla kunniakonsulaatti. Näin Suomen osalta ei tule kyseeseen viisumisäännösten 42 artiklan 3 kohdassa mainittu tilanne, jossa kunniakonsulin viisumisäännösten 42 artiklan mukaisien tehtävien hoitamiseen sovellettaisiin viisumisäännösten liitteen X mukaisten vaatimusten sijasta kansallisen lainsäädännön vaatimuksia.

28 §. *Ulkoisen palveluntarjoaja.* Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi viittaamaan ulkoiseen palveluntarjoajaan.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkoasiainministeriö voi päättää viisumisäännösten 40 artiklan 3 kohdassa säädettyissä tilanteissa yhden tai useamman viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa luetellun viisumiasioihin liittyvän tehtävän antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että ulkoasiainministeriön edellä mainittu päätös voi koskea yhtä tai useampaa edustustoa.

Viisumisäännöstö antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden sopia yhteistyöstä ulkoisen palveluntarjoajan kanssa, mutta viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohta rajoittaa yhteistyön yhteen tai useampaan kohdassa mainituista tehtävistä.

Näitä viisumihakemuksia käsittelevää edustustoa avustavia tukitehtäviä, joita ulkoisen palveluntarjoajan voi antaa oikeuden suorittaa, ovat viisumivaatimuksia ja hakemuslomakkeita koskevien yleisten tietojen antaminen, tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella, tietojen ja hakemusten keruu (myös biometrinen tunnistaminen) ja hakemusten toimittaminen edustustolle, viisumimaksun periminen, ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona sekä matkustusasiakirjojen, tarvittaessa myös viisumin epäämistä koskevien ilmoitusten, kerääminen edustustosta ja niiden toimittaminen hakijoille.

Käytännössä ulkoisen palveluntarjoajan edustustoa avustava toiminta on viisumisäännösten X liitteeseen perustuvien vähimmäisehtojen mukaisesti teknisluonteista ja epäitsenäistä. Näin esimerkiksi ulkoisen palveluntarjoajan viisumihakijoille antama tarkasti rajattu kysymyksiä koskeva neuvonta ei voi perustua ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstön itsenäisesti tekemiin viisumeita koskevan Euroopan unionin lainsäädännön tulkintoihin, vaan kyseeseen tulee ainoastaan edustuston ulkoiselle palveluntarjoajalle toimittamien vakiomuotoisten vastaustekstien välittäminen viisumihakijoille. Ulkoinen palveluntarjoaja joutuukin viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdan mukaisia neuvontatehtäviä suorittaessaan käytännössä ohjaamaan muut kuin aivan yksinkertaiset kysymykset

edustuston vastattaviksi. Vastaava epäitsestäisyys koskee myös viisumisäännösten mukaisesti myöhemmän ajankohtana aloitettavaa sormenjälkien keräämistä sikäli, kun ulkoiselle palveluntarjoajalle annetaan myös tämä viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa säädetty tehtävä. Ulkoinen palveluntarjoaja vain välittää edustustolle viisuminhakijan sille antamat sormenjäljet, eikä se voi esimerkiksi tehdä viisumisäännösten 13 artiklan 7 kohdan edellyttämää päätöstä viisuminhakijan vapauttamisesta velvollisuudesta antaa sormenjäljet.

Kaikille viisuminhakijoille on varattava viisumisäännösten 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti mahdollisuus jättää viisumihakemuksensa myös suoraan edustustoon, vaikka Schengen-valtio aloittaakin yhteistyön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa edellä selostettujen rajattujen tukitehtävien osalta. Näin kyseessä olisi, vastaavasti kuin on edellä 27 §:n yhteydessä kunniakonsulin käytön osalta mainittu, vain tehtävien osittainen luovuttaminen.

Viisumisäännösten 43 artiklan 2 kohdan mukaan ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehtävän yhteistyön on perustuttava viisumisäännösten liitteessä X säädettyjen vaatimusten mukaiseen oikeudelliseen välineeseen. Viisumisäännösten 43 artiklan kyseiseen liitteeseen X mukaiseen oikeudelliseen välineeseen kohdistuvien viittausten perusteella voidaan selkeästi sulkea pois se mahdollisuus, että ulkoisen palveluntarjoajan toimintaan sovellettaisiin liitteeseen X mukaisten vaatimusten lisäksi kunkin Schengen-valtion kansallisen lainsäädännön vaatimuksia. Tätä tulkintaa tukee myös edellä ehdotetun 27 §:n osalta tehty viisumisäännösten 42 artiklan 2 ja 3 momenttien säännösten vertailu. Ottaen huomioon liitteessä X olevien vähimmäisehtojen luonne ulkoisen palveluntarjoajan viisumisäännösten liitteeseen X mukaiseen oikeudelliseen välineeseen perustuvaa vastuuta ja sitä koskevaa valvontaa voidaan luonnehtia sopimusperusteiseksi. Vastuun sopimusperusteisuutta tukee myös se, ettei viisumisäännösten 43 artiklassa suoraan säädetä ulkoisen palveluntarjoajan velvollisuuksista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että ulkoasiainministeriö voi päättää viisumisäännösten 40 artiklan 3 kohdassa

säädetyissä tilanteissa yhden tai useamman viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa luetellun tehtävän antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Momentissa säädettäisiin myös siitä, että ulkoasiainministeriön ulkoisen palveluntarjoajan käyttöä koskeva päätös voisi koskea yhtä tai useampaa edustustoa. Ehdotettu säännös on yhdensojiva sen kanssa, mitä valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään ulkoasiainministeriön tehtävistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehtävään sopimukseen otetaan viisumisäännösten 43 artiklan mukaiset ehdot sekä määräykset sopimuksen voimassaolosta ja purkamisesta. Ehdotettu momentin sopimusehtoja koskeva ensimmäinen virke täsmentää viisumisäännösten 43 artiklan 2 kohdassa ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehtävän yhteistyön perustasta säädettyä. Ehdotettu säännös liittyy sopimuksen voimassaoloa ja purkamista koskevalta osaltaan viisumisäännösten X liitteen D kohdan c alakohdassa olevaan ehtoon soveltamisen keskeyttämistä tai päättymistä koskevan lausekkeen sisällyttämisestä oikeudelliseen välineeseen.

29 §. Ulkoisen palveluntarjoajan toiminta. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi viittaamaan ulkoisen palveluntarjoajan toimintaan.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin viisumisäännösten 17 artiklan mukaiseen ulkoisen palveluntarjoajan oikeuteen periä viisuminhakijalta palvelumaksu. Kyseisessä artiklassa todetaan, että palvelumaksun on oltava oikeassa suhteessa todellisiin kustannuksiin. Artiklassa määritellään myös maksun enimmäismäärä, joka on tällä hetkellä 30 euroa. Viisumisäännösten 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti kaikille viisuminhakijoille varataan lisäksi mahdollisuus jättää viisumihakemuksensa myös suoraan konsulaattiin, jolloin palvelumaksua ei peritä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ulkoisen palveluntarjoajan toiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon perusteita sekä suojataan henkilötiedot vahingossa tapahtuvalta ja laittomalta tuhoamiselta sekä vahingossa tapahtuvalta hävittämiseltä, muuttamiselta, luvattomalta luovuttamiselta ja käytöltä. Kyseinen säännös viittaisi yleisesti palveluntar-

joajan viisumisäännösten liitteeseen X perustuvan oikeudellisen välineen mukaisiin velvoitteisiin noudattaa hyvän hallinnon perusteita ja suojata sen välittämät henkilötiedot. Edellä 28 §:n 1 momentin yhteydessä mainittujen syiden johdosta ei ole myöskään mahdollista säätää kansallisesti esimerkiksi siitä, että ulkoisen palveluntarjoajan toiminnassa noudatettaisiin Schengen-valtion kansallista lainsäädäntöä. Tällainen viisumisäännösten mukainen sopimusperusteinen ratkaisu on myös tarkoituksenmukainen ottaen huomioon se, että ulkoisen palveluntarjoajan toiminta sijoittuu tavallisesti niin sanotun kolmannen maan alueelle. Sen sijaan ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa voidaan luonnollisesti määritellä sen valtion laki, jota kyseiseen sopimukseen sovelletaan sekä sopimuksen oikeuspaikka.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkoasiainministeriö ja asianomainen Suomen edustusto valvovat ulkoisen palveluntarjoajan toimintaa viisumisäännösten 43 artiklan mukaisesti. Ulkoisen palveluntarjoajan päivittäistä toimintaa ohjaa edustusto, jonka on myös viisumisäännösten 43 artiklan 3 kohdan mukaisesti paikallisen Schengen-yhteistyön puitteissa vaihdettava tietoja ulkoisista palveluntarjoajista toisten jäsenvaltioiden edustustojen kanssa. Ulkoasiainministeriö ja edustusto voivat esimerkiksi tehdä ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa viisumisäännösten 43 artiklan 11 kohdassa mainittuja satunnaistarkistuksia.

30 §. *Toimivalta käsitellä viisumihakemus ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa viisumia.* Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi viittaamaan toimivaltaan käsitellä viisumihakemus ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa viisumia.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan viitattavaksi viisumisäännösten 4 artiklan 1–4 kohtaan, joissa säädetään niistä Schengenvaltioiden viranomaisista, jotka käsittelevät viisumihakemukset ja tekevät niistä päätökset. Näitä viranomaisia koskeva toimivalta on säädetty viisumisäännöstyössä siten, ettei Suomen osalta tarvita täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Viisumisäännösten 4 artiklan 1 kohdan mukaan konsulaatit käsittelevät hakemukset ja tekevät niiden johdosta päätökset. Ulko-

maalaislaissa käytetään tällaisista viranomaisista nimitystä Suomen edustusto.

Viisumisäännösten 4 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötarkastuksista vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset voivat käsitellä hakemuksia ja tehdä niistä päätöksiä ulkoraajoilla 35 ja 36 artiklan mukaisesti. Viisumisäännösten 4 artiklan 2 kohdan viittaus henkilötarkastuksista vastaaviin viranomaisiin vastaa asiallisesti voimassa olevan ulkomaalaislain 30 §:n 2 momentissa olevaa viittausta maahantulopaikan rajatarkastusviranomaisiin.

Viisumisäännösten 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden Euroopan ulkopuolisilla merentakaisilla alueilla asianomaisten jäsenvaltioiden nimeämät viranomaiset voivat käsitellä hakemuksia ja tehdä niistä päätöksiä.

Viisumisäännösten 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että muut kuin 1 ja 2 kohdassa nimetyt viranomaiset osallistuvat hakemusten käsittelyyn ja niitä koskevien päätösten tekemiseen. Suomella, toisin kuin eräillä muilla jäsenvaltioilla, ei ole käytössä sellaista järjestelyä, jossa viisumiasioista vastaava keskusviranomainen osallistuisi viisumipäätösten tekemiseen siten, että keskusviranomainen tekisi itse viisumipäätöksen viisumisäännösten 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettun edustuston tai henkilötarkastuksista vastaavan viranomaisen sijasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että poliisilaitos päättää viisumin jatkamisesta viisumisäännösten 33 artiklan mukaisesti. Kyseinen säännös on tarpeen, koska viisumisäännösten 33 artiklassa ei määritellä viisumin jatkamiseen oikeutettuja jäsenvaltioiden viranomaisia.

31 §. *Toimivalta mitätöidä ja kumota viisumi.* Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi viittaamaan toimivaltaan mitätöidä ja kumota viisumi.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettävä toimivalta koskisi viisumisäännösten 34 §:n mukaista viisumin mitätöintiä ja kumoamista. Muutos ei vaikuttaisi siihen, mikä viranomainen on toimivaltainen mitätöimään tai kumoamaan viisumin. Lisäksi muutettaisiin viittaus ulkomaalaisen oleskelusta Schengen-alueen ulkopuolella viittaukseksi ulkomailla oleske-

luun. Ulkomaalainen, jonka viisumi mitätöidään tai kumotaan voi oleskella viisumillaan myös muissa Schengen-valtioissa.

Viisumisäännösten 34 artiklan 1 kohdan mukaan viisumin mitätöivät periaatteessa sen myöntäneen jäsenvaltion viranomaiset. Viisumisäännösten 34 artiklan 2 kohdan mukaan viisumin kumoavat periaatteessa sen myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset. Sekä mitätöinnin että kumoamisen osalta myös toisen kuin viisumin myöntävän jäsenvaltion viranomaiset voivat mitätöidä tai kumota viisumin. Tällöin viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta on ilmoitettava viisumin myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että rajatarkastuksen yhteydessä viisumin mitätöi tai kumoaa rajatarkastusviranomainen. Viisumisäännöstyössä ei ole säädetty erikseen voimassa olevan ulkomaalaislain 29 §:n mukaisesta sellaisesta mitätöinnistä, joka tarkoittaa yksinomaan viisumitarraan tehtävää merkintää. Viisumisäännösten 34 artiklan mukainen mitätöinti tarkoittaa toimen ja sen toteuttamistavan sisältävää kokonaisuutta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Maahanmuuttovirasto, poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen mitätöi tai kumoaa viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.

Ilmaisu poliisilaitos on yhdenmukainen voimassa olevan poliisia koskevan lainsäädännön kanssa.

155 a §. *Unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantulo.* Esityksessä ei ehdoteta muutoksia pykälän 1 ja 2 momenttiin, jotka eivät koske viisumimenettelyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että unionin kansalaisen perheenjäsenen viisumihakemus käsitellään maksutta, mahdollisimman pian ja nopeutettua menettelyä noudattaen. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että viisumihakijaa tai hänen perheenjäsentään voidaan kuulla suullisesti viisumin myöntämistä harkittaessa. Kuulemiseen liittyvän toimivallan osalta momentissa säädettäisiin, että kuulemisen suorittaa Suomen edustusto, jos kuultava oleskelee ulkomailla ja poliisilaitos, jos tämä oleskelee Suomessa. Lisäksi säädettäisiin, että Suomessa oleskelevan kuu-

lemisen voi suorittaa kuulemiseen liittyvää viisumihakemusta käsittelevän Suomen edustuston virkamies, jos viisumiasian selvittäminen sitä edellyttää.

Ehdotettu 3 momentin säännös perustuu viisumihakemuksen käsittelyn maksuttomuuden ja nopeuden osalta vapaan liikkuvuuden direktiivin 5 artiklan 2 kohtaan. Vaikka viisumisäännösten 1 artiklan 2 kohdassa mainitaankin vapaan liikkuvuuden oikeudet, komissio ei kuitenkaan ehdottanut viisumisäännöstyössä säännöstä perheenjäsenen viisumimenettelystä. Koska Euroopan unioni ei ole käyttänyt asiassa lainsäädäntövaltaansa, asiasta tulee säätää jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä. On kuitenkin huomattava, että myös vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisalaa kuuluvan viisumivollisen henkilön viisumimenettelyyn sovelletaan viisumisäännöstä, jollei erikseen ole toisin säädetty.

Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvan viisumihakijan tai hänen perheenjäsenensä suullisesta kuulemisesta säätämisen tarpeellisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä ensinnäkin huomiota siihen, että viisumisäännösten soveltamisessa on viisumisäännösten 1 artiklan 2 kohdan mukaan otettava huomioon oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Toiseksi on mainittava, ettei kyseisen säännöksen johdosta voida pitää täysin selvänä, voidaanko vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvan unionin kansalaisen perheenjäsenen suulliseen kuulemiseen soveltaa viisumisäännösten 21 artiklan 8 kohdan haastattelua koskevaa säännöstä. Viisumisäännösten 21 artiklan säännöksessä ei myöskään mainita viisumihakijan perheenjäsenen haastattelemista, mikä on omiaan vahvistamaan sitä käsitystä, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien viisumihakijoiden hakemuksiin liittyvät selvitykset on ainakin haastattelemisen osalta ollut tarkoitus jättää vapaan liikkuvuuden direktiivin asettamissa puitteissa jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädettäväksi. Edellä mainittujen seikkojen johdosta kuulemista koskeva säännös on ehdottomasti tarpeellinen.

Momentin mukaisen viisumihakijan tai perheenjäsenen suullisen kuulemisen tarve jäisi viisumihakemuksen käsittelystä vastaavan viranomaisen harkintaan. Tässä harkin-

nassa tulee ottaa huomioon muun ohella myös edellä mainittu viisumisäännösten 21 artiklan 8 kohdan säännös, jonka mukaan viisuminhakijan haastattelun tulee tapahtua perustelluissa tapauksissa. Tällainen perusteltu syy kuulemiselle on esimerkiksi silloin, jos viisumisäännösten 21 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisessa tarkastuksessa ilmenee aihetta epäillä viisuminhakijan suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja olosuhteista annettuja tietoja.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan ulkomaalaislain käsitteistön yhtenäisyyden säilyttämiseksi käytettäväksi käsitettä suullinen kuuleminen. Myös ulkomaalaislain 64 §:ssä käytetään vastaavasta puhuttelusta nimitystä suullinen kuuleminen. Suullisella kuulemisella tarkoitetaan ehdotetussa 3 momentissa henkilön puhuttelua viisumihakemukseen liittyvän oleskelun tarkoituksesta ja olosuhteista. Tämän puhuttelun sisältö voidaan viranomaisen harkinnan mukaan kirjata pöytäkirjaan, jonka sisällön vahvistavat sekä puhuttettu henkilö että puhuttelun järjestänyt Suomen edustuston tai poliisilaitoksen virkamies. Puhuttelu voidaan myös tallentaa teknisin välinein.

Ehdotetussa säännöksessä ei veloiteta viisuminhakijaa tai tämän perheenjäsentään osallistumaan puhutteluun. Tavallisesti lienee kuitenkin viisuminhakijan ja hänen perheenjäsenensä edun mukaista osallistua puhutteluun, jonka tavoitteena on hakijan oleskelun tarkoituksesta ja olosuhteista antamien ilmoitusten totuudenmukaisuuden ja luotettavuuden arviointi. Näitä seikkoja koskeva arvio on viisumisäännösten 21 artiklan 7 kohdan mukaisesti asiakirojen aitouden tutkinnan ohella viisumihakemuksen tutkinnan perusta.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin 35 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäksään, lopettaakseen tai peruttaakseen kyseisessä direktiivissä tarkoitetut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla. Viisumisäännösten viisumin epäämistä koskevan 32 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan viisumi on evättävä muun muassa silloin, jos on perustellut syyt epäillä viisuminhakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta. Myös ulkomaalaislain 172 a §:ssä on oikeuksien väärinkäyttöä koskeva

säännös, jonka mukaan ulkomaalaislain 10 luvun mukaiset oikeudet voidaan evätä, lopettaa tai peruuttaa, jos ne on saatu antamalla tietoisesti hakijan henkilöllisyyttä koskevia taikka muita asiaan vaikuttavia vääriä tietoja tai salaamalla tällaisia tietoja taikka muutoin oikeuksien väärinkäytöllä, kuten avioliitolla, joka on solmittu yksinomaan tässä luvussa säädettyjen oikeuksien saamiseksi.

On erittäin tärkeää, että vapaan liikkuvuuden direktiiviin liittyviin väärinkäyttöyrityksiin, kuten esimerkiksi maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistarkoituksessa tehtyihin viisumihakemuksiin, puututaan viranomaisten toimesta. Asian selvittäminen edellyttää varsinkin epäillyissä lumeavioliittotapauksissa usein viisuminhakijan ja tämän puolison puhuttelua.

Suomessa oleskelevan kuultavan osalta olisi pääsääntönä, että poliisilaitos suorittaisi kuulemisen. Tämä ratkaisu vastaisi voimassa olevassa 30 §:ssä omaksuttua järjestelyä viranomaisten tehtävien jakautumista Suomessa, maahantuloaikalla ja ulkomailla toimivien viranomaisten kesken.

Kuulemiseen liittyvää viisumihakemusta käsittelevän Suomen edustuston virkamies voisi ehdotetun säännöksen mukaan suorittaa Suomen alueella oleskelevan henkilön kuulemisen, jos viisumiasian selvittäminen sitä edellyttää. Näin edustuston virkamies voisi jatkossa tarvittaessa kuulla Suomessa olevaa henkilöä esimerkiksi niin sanotun videoneuvotteluyhteyden avulla. Vastaavanlainen ratkaisu, jossa suullisesta kuulemisesta voi vaihtoehtoisesti vastata useampi viranomainen, on omaksuttu myös ulkomaalaislain 64 §:n 2 momentissa. Sen mukaan perhesiteen perusteella tehtyyn oleskelulupahakemukseen Suomessa päätöksen tekevä Maahanmuuttovirasto voi kuulla myös ulkomailla olevaa hakijaa, jos asian selvittäminen sitä edellyttää.

Ehdotetun 3 momentin mukaista menettelyä sovelletaan vain niissä tapauksissa, joissa kyseinen perheenjäsen kuuluu ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan 153 §:n mukaisesti. Ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan ei tavallisesti kuulu esimerkiksi Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsen.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan sijoitettavaksi voimassa olevan lain saman pykälän 3 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin liittyvä säännös, jonka mukaan viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätös on annettava viisuminhakijalle kirjallisesti, ja se on perusteltava, jollei tämä ole vastoin Suomen tai unionin muun jäsenvaltion turvallisuusetuja. Ehdotettu säännös on muotoiltu siten, että voimassa olevan 3 momentin käsitteen kielteinen päätös sijasta käytettäisiin viisumisäännösten 32 artiklan mukaista käsitettä viisumin epääminen. Viisumisäännösten viisumin mitätöintiä ja kumoamista koskevan menettelyn soveltaminen edellyttää vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisalaan kuuluvan viisuminhaltijan osalta menettelyn tarkempaa sääntelyä myös kyseisten päätösten osalta. Myös ehdotetun 4 momentin soveltaminen edellyttää, että perheenjäsen kuuluu ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan.

191 §. Valituskiellot. Viisumiasioihin liittyvistä valituskielloista säädettäisiin pykälän 1 momentin 1 ja 6 kohdassa. Kyseinen 6 kohdan säännös on uusi ja liittyy edellä selostettuun hallintolain 7 a luvun mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoon.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ei saisi hakea valittamalla muutosta päätöksiin, jotka koskevat viisumisäännösten 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, jollei kyse ole sellaista unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

Ehdotetussa 1 kohdassa luetellaan ne viisumisäännösten mukaan viisumiasiaan liittyvät ratkaisut, joiden voidaan katsoa olevan sellaisia toimenpiteitä, joilla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Luettelo sisältää tyhjentävästi sellaiset viisumisäännösten mukaisesti tehtävät päätökset, joita voidaan pitää hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuina valituskelpoisina päätöksinä.

Ehdotetun kohdan valituskieltoja koskeva luettelo osoittaa, että viisumisäännösten mukainen viisumihakemusta koskeva päätöksenteko käsittää useita vaiheita, jossa tehdään viisuminhakijan oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä. Näitä ovat viisumihakemuksen jättämiseen liittyvää velvollisuutta koskevat päätökset, edustuston toimivaltaa koskeva päätös, viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamista koskeva päätös, hakemuksen käsittelyn keskeyttäminen ja hakemuksen siirtäminen edustetun Schengen- valtion viranomaiselle. Viisumisäännöstyössä on näiden osalta käytetty yleensä käsitettä päätös tai muuta sellaista sanamuotoa, joka viittaa edustuston päättävän kyseisestä seikasta.

Ehdotetussa kohdassa tarkoitetaan viisumihakemuksen jättämiseen liittyvällä velvollisuudella viisumisäännösten 10 artiklan 3 kohdassa mainittuja viisuminhakijan velvollisuuksia. Näihin kuuluvat hakemuslomakkeen, matkustusasiakirjan ja valokuvan esittäminen, sormenjälkien ottamisen salliminen tarvittaessa, viisumimaksun maksaminen, viisumihakemuksen liiteasiakirjojen toimitaminen sekä tarvittaessa sen todistaminen, että viisuminhakijalla on riittävä ja voimassa oleva matkasairausvakuutus. Viisumisäännösten 13 artiklan mukaan sormenjäljet tallennetaan viisumitietojärjestelmään. Koska kyseisen tietojärjestelmän alueellinen käyttöönotto ei ole alkanut, sormenjälkiä ei vielä oteta viisuminhakijalta missään Suomen edustustossa.

Viisumihakemuksen jättämisen jälkeen on viisumisäännösten mukaisesti kaksi toisiaan seuraavaa vaihetta, joista molemmat voivat johtaa siihen, että hakemuksen tutkiminen loppuu ja hakemuslomake, sen liiteasiakirjat sekä viisumimaksu palautetaan hakijalle. Nämä vaiheet ovat edustuston toimivallan tutkiminen ja viisumihakemuksen tutkivaksi ottamisen edellytysten tarkistaminen.

Edustuston toimivallan tutkimisesta säädetään viisumisäännösten 18 artiklassa. Jos tässä viisumisäännösten 5 ja 6 artiklaan perustuvassa arvioissa päädytään siihen, että edustusto ei ole toimivaltainen viisumihakemuksen käsittely päättyy edellä mainitun mukaisesti ja muun muassa hakijan mahdollisesti maksama viisumimaksu palautetaan.

Viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamisesta säädetään viisumisäännösten 19 artiklassa. Tähän liittyen tarkastetaan, että viisumihakemus on jätetty liittäen siihen viisumisäännösten edellyttämät selvitykset ja viisumimaksu on peritty. Jos tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty, hakemus voidaan kuitenkin ottaa viisumisäännösten 19 artiklan 4 kohdan mukaan tutkittavaksi humanitaarisista syistä tai kansallisen edun perusteella. Jos päätetään, että hakemusta ei oteta tutkittavaksi, sen käsittely päättyy siten, että muun muassa viisumimaksu palautetaan. Jos viisumihakemus otetaan tutkittavaksi, hakijan matkustusasiakirjaan merkitään viisumisäännösten 20 artiklan mukaisesti leima.

Viisumihakemuksen käsittely keskeytetään esimerkiksi silloin, kun viisumihakija peruuttaa hakemuksensa viisumisäännösten 23 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Viisumihakemus siirretään edustetun valtion viranomaisille niissä viisumisäännösten 8 artiklassa määritellyissä tilanteissa, joissa edustavan valtion edustusto ei voi tehdä asiassa päätöstä. Viisumisäännösten 8 artiklan 2 kohdan mukaan edustavan valtion edustuston on toimitettava viisumihakemus edustetun valtion asiaan kuuluville viranomaisille, jos edustava valtio harkitsee viisumin epäämistä. Tässä tapauksessa edustettavan valtion viranomaiset tekevät hakemukseen lopullisen päätöksen. Viisumisäännösten 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaan on kuitenkin mahdollista, että edustavan valtion edustusto valtuutetaan epäämään viisumihakemus käsittelyn jälkeen.

Yhtenäisen viisumin myöntämistä koskeva viisumisäännösten 24 artikla jättää myös viranomaiselle harkintavaltaa sen osalta, millaisia rajoituksia viisumiin liitetään. Viisumisäännösten 11 artiklan mukaisella, viisumisäännösten I liitteenä olevalla yhdenmukaisella viisumihakemuslomakkeella annettaviin tietoihin sisältyy hakijan pyytämien maahan-tulokertojen lukumäärä ja hakijan suunnitteleman oleskelun tai kauttakulun kesto. Viisumisäännösten 24 artiklan 1 kohdan mukaan viisumin myöntävä viranomainen päättää myönnettäänkö viisumi yhtä, kahta tai useampaa maahantuloa varten ja kuinka pitkä viisumin voimassaoloaika on. Viisumin enimmäisvoimassaoloaika on viisi vuotta.

Lisäksi 24 artiklan 1 kohdan mukaisesti voidaan päättää olla myöntämättä tavallisesti viisumin voimassaoloaikaan sisällytettävää 15 päivän lisäaikaa yleisen järjestyksen tai jonkin jäsenvaltion kansainvälisten suhteiden vuoksi.

Viisumin epäämisellä tarkoitetaan viisumisäännösten 32 artiklassa tilannetta, jossa hakijalle ei lainkaan myönnetä viisumia. Viisumin mitätöinnistä ja kumoamisesta säädetään viisumisäännösten 34 artiklassa. Viisumisäännösten 34 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan viisumin mitätöinnillä tilannetta, jossa käy ilmi, että viisumin myöntämistä koskevat edellytykset eivät täyttyneet sen myöntämisaikana. Viisumin kumoamisella tarkoitetaan viisumisäännösten 34 artiklan 2 kohdassa tilannetta, jossa viisumin myöntämisen edellytykset eivät enää täyty, vaikka ne alun perin viisumia myönnettäessä täyttyivätkin.

Viisumipäätöstä koskeva mahdollinen valitusmenettely sopisi huonosti yhteen sen kanssa, että viisumipäätöksen katsotaan sisältävän valtiosuvereenisuuden käyttämistä yksittäistapauksissa. On myös otettava huomioon, että viisumipäätöksiä tehdään vuosittain suuria määriä. Esimerkiksi vuonna 2009 käsiteltiin Suomen ulkomaanedustustoissa noin 796 000 viisumihakemusta, joista noin 11 000 osalta viisumi evättiin. Viisumisäännösten 23 artiklan mukainen, tavallisesti 15 kalenteripäivän pituinen, käsittelyaika on hyvin lyhyt verrattuna esimerkiksi viisumeihin rinnastuviin oleskelulupahakemuksiin, joita koskeva päätöksenteko voi kestää kokonaisuudessaan useita kuukausia.

Yksi mahdollisen valitusmenettelyn osalta merkille pantava seikka on myös se, että viisumeita haetaan lyhyeen oleskeluun, johon liittyvä matkustamisen tarve on yleensä ajallisesti lyhytaikainen. Näin viisumihakijan mahdolliseen oikeusturvan tarpeeseen ei useinkaan voitaisi vastata hallintolainkäytön keinoin. Edellä mainitun perusteella on todettava, etteivät viisumisäännösten mukaisessa menettelyssä tehdyt valtiosuvereenisuuden käyttöön liittyvät viisumipäätökset ole soveltuvia käsiteltäväksi valitusmenettelyssä. Ehdotettujen valituskieltojen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin on käsitelty tämän esityksen

suhdetta perustuslakiin ja säättämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin 191 a §:n mukaiseen oikaisuvaatimukseen tehtyä päätöstä koskevasta valituskiellosta. Viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista koskevaan oikaisuvaatimukseen liitettäväksi ehdotettua valituskieltoa tulee arvioida samoin kuin valitusmahdollisuutta viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista viisumiasiaa koskevaan päätökseen. Ehdotetun oikaisuvaatimukseen tehtyä päätöstä koskevan valituskiellon perusteet ovat samat kuin edellä pykälän 1 momentin 1 kohdan osalta on esitetty.

Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevalla ratkaisulla, kuten esimerkiksi lain 148 §:n mukaisella käännyttämisellä, ei ole viisumisäännösten mukaan enää yhteyttä viisumia koskevaan päätökseen. Tämän vuoksi ehdotetaan kumottavaksi pykälän 2 momentin säännös, jonka mukaan tuomioistuin voi 1 momentin 1 kohdan estämättä maasta poistamisesta tehtyä valitusta käsitellessään ottaa käsiteltäväkseen pääasiaan liitännäisenä kysymyksenä valituksenalaiseen päätökseen sisältyvän viisumia koskevan ratkaisun. Näin esimerkiksi ulkomaalaislain 148 §:n mukaisessa käännytystilanteessa viisumin osalta mahdollisesti tehtyä mitätöinti- tai kumoamispäätöstä koskeva muutoksenhaku tapahtuu siinä järjestyksessä kuin viisumipäätösten osalta säädetään.

191 a §. *Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, joka koskisi oikaisuvaatimusmenettelyä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hallintolain 7 a luvun mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä viisumin epäämis- ja mitätöinti-päätösten sekä sellaisten viisumin kumoamispäätösten, joita ei ole tehty viisuminhaltijoiden pyynnöstä, osalta.

Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaan viisuminhakijalla on oikeus hakea muutosta viisumin epäämispäätökseen siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt hakemusta koskevan lopullisen päätöksen. Muutoksenhaussa menetellään kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myös annettava hakijoille tiedot muutoksenhaun yhteydessä

noudatettavasta menettelystä viisumisäännösten VI liitteen mukaisesti. Kyseistä liitettä käytetään viisumin epäämisestä, mitätöinnistä tai kumoamisesta ilmoittamiseen. Liitteen selvitysosassa olevan tekstin mukaan kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava viittaukset muutoksenhakua koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja menettelyyn sekä myös viittaus toimivaltaiseen viranomaiseen, jolle muutoksenhaku voidaan osoittaa sekä muutoksenhaun määräaika.

Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaista menettelyä noudatetaan viisumisäännösten 34 artiklan 7 kohdan mukaan myös viisumia mitätöidessä ja kumottaessa, jollei viisumi ole kumottu hakijan omasta pyynnöstä, sekä viisumisäännösten 35 artiklan 7 kohdan mukaisesti viisumia evättäessä, kun sitä on haettu ulkorajalla. Ulkomaalaislaissa ei ole eroteltu viisumin hakemista edustustoissa viisumin hakemisesta ulkorajalla, joten erillistä viittausta siihen, että viisumin epääminen voi tapahtua myös ulkorajalla, ei tarvita ehdotettuun ulkomaalaislain 191 a §:ään. Viisumisäännöstyössä ei ole säädetty muutoksenhakuoikeudesta muiden sen mukaisesti tehtävien päätösten kuin edellä mainittujen viisumin epäämisen, mitätöinnin ja kumoamisen osalta.

Lailla 581/2010 on lisätty hallintolakiin 7 a luku, joka ohjaa oikaisuvaatimuksen käsitteilyä yleislain tasoisesti. Lain tavoitteena on hallituksen esityksen 226/2009 vp mukaan muun ohella selkeyttää oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä lisätä tämän menettelyn ennustettavuutta. Hallintolain 7 a luvun mukainen menettely on muutoksenhakua. Kyseinen menettely täyttää viisumisäännösten 32, 34 ja 37 artiklan vaatimukset muutoksenhakuoikeudesta viisumin epäämiseen, mitätöintiin ja kumoamiseen.

Hallintolain 7 a luvun mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä sovellettaisiin ehdotetun 1 momentin mukaisesti myös niissä tapauksissa, jossa Suomen ja toisen Schengen-valtion välillä on sovittu viisumisäännösten 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaan mahdollisuudesta evätä viisumi Suomen edustustoissa, kun Suomi edustaa jossain kolmannessa maassa viisumien myöntämisessä kyseistä toista Schengen-valtiota.

Suomen edustustossa tapahtuva oikaisuvaatimusmenettely on kaikissa tapauksissa viisuminhakijan osalta toimivin muutoksenhakumenettely, kun viisumin epäämistä koskeva oikaisuvaatimus käsitellään hakijan lähialueella sijaitsevassa viranomaisessa.

Suomeen matkustamista varten haettua evätyä viisumia koskeva muutoksenhaku tapahtuu viisumisäännöstön 8 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaan Suomea edustavan toisen Schengen-valtion muutoksenhakuviranomaisissa, jos tämän valtion kanssa on sovittu mahdollisuudesta viisumin epäämiseen Suomea edustettaessa. Tällöin noudatetaan kyseisen toisen Schengen-valtion muutoksenhakumenettelyä. Kyseessä voi olla tällöin tässä ehdotettua oikaisuvaatimusmenettelyä vastaava hallinnollinen muutoksenhaku tai hallinto-oikeudellinen valitusmenettely.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että viisumin epäamis-, mitätöinti- ja kumoamis päätöstä koskeva oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi säädettäisiin, että oikaisuvaatimusta koskevan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jollei kuuleminen ole erityisestä syystä tarpeen.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyajan osalta olisi kyseessä poikkeus hallintolain 49 e §:ssä säädettyyn, jonka mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Edellä mainitusta hallituksen esityksestä 226/2009 vp sekä tätä esitystä koskevasta eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 3/2010 vp) käy ilmi, että hallintolain 49 e §:n säännös oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiireellisyydestä perustuu pyrkimykseen, ettei muutoksenhaun kokonaiskäsittelyaika hallinto-oikeuskäsittelyineen kasva liian pitkäksi. Koska tässä esityksessä ehdotetun mukaisesti viisumiasia ei olisi mahdollista valittaa oikaisuvaatimukseen tehdystä päätöksestä ja muutosta haettaisiin näin vain yhdeltä viranomaiselta, kokonaiskäsittelyaika koskeva tavoitteet eivät olisi tältä osin merkityksellisiä. On myös otettava huomioon ne olosuhteet, joissa Suomen ulkomaan edustukset toimivat. Esimerkiksi pienissä edustustoissa ei ole esimerkiksi vakinaisen henkilöstön vuosiloman aikana yleensä käytettävissä viisumikysymyksiin syvällisesti perehtynyttä virkamiestä. Tällaisissa olosuhteissa oi-

kaisuvaatimuksen käsittelylle on voitava varata enemmän aikaa kuin hallintolain 49 e §:ssä säädetty edellyttäisi. On näin perusteltua, että viisumiasioita koskevien oikaisuvaatimusten osalta ei sovelleta hallintolain 49 e §:ssä säädettyä erityistä käsittelyaikaa. Ehdotettua ilmaisua ”ilman aiheetonta viivästyttä” käytetään myös perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin säännöksissä.

Ehdotuksessa on otettu kuulemisen osalta huomioon viisumiasioita koskevien oikaisuvaatimusten erityisluonne, jonka mukaisesti viisumin epäamis-, mitätöinti- ja kumoamis päätöksen saanut tavallisesti selvittänee kaikki omalta puoleltaan merkitykselliset seikat jo oikaisuvaatimuksessaan. Erillinen kuuleminen, joka saattaisi myös viivästyttää oikaisuvaatimuksen käsittelyä, olisi tarpeen ainoastaan erityisten syiden vuoksi. Tällainen erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, että viranomaisen tietoon olisi tullut viisumia koskevan päätöksen jälkeen oikaisuvaatimuksen ratkaisemiseen vaikuttavia seikkoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oikaisuvaatimukseen tehtävän päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä siltä osin kuin kyse on viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamis päätöksen 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. Ehdotettu säännös vastaisi kumottavaksi ehdotetun 32 §:n 2 momentin säännöstä siitä, missä tapauksissa kielteisen päätöksen perusteita ei ilmoiteta. Koska viisumisäännöstön mukaisesti viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamis päätökset ilmoitettaisiin vakiomuotoisesti viisumisäännöstön VI liitteen mukaisella lomakkeella, päätöksen perusteiden yksityiskohtaisempi ilmoittaminen siirtyisi mahdollisen oikaisuvaatimukseen annettavassa päätöksessä tehtäväksi. Tältä osin ei esitetä muutoksia siihen, millaiset seikat jäävät perusteluvelvollisuuden ulkopuolelle.

Viisumiasioita käsittelevät viranomaiset saavat usein viisumihakemusten käsittelyn sekä viisumin mitätöintiä tai kumoamista

koskevan päätöksen valmistelun yhteydessä toisilta Schengen-valtioilta tai kolmansilta mailta yksittäistä hakijaa koskevia luottamuksellisia tietoja. Näitä käytetään päätöksen perusteena silloin, kun tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden johdosta viisumi olisi evättävä, mitätöitävä tai kumottava viisumisäännösten mukaisesti. Päätöksen perusteleva viranomaisyhteistyön puitteissa saaduilla tiedoilla voi saattaa tietolähteen huonoon valoon ja vaarantaa tietojen vaihtoa koskevan järjestelmän. Tämän vuoksi poikkeaminen hallintolain päätöksentekoa koskevista säännöistä on tältä osin perusteltua.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, ettei oikaisua saa hakea sellaiseen unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevaan viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on säilyttää ulkomalaislain 10 luvun piiriin kuuluvien perheenjäsenten viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksiä koskevan valitusasian käsittely mahdollisimman nopeana ja yksinkertaisena, ottaen huomioon muun muassa se, että kyseiset päätökset annetaan ehdotetun 155 a §:n 4 momentin mukaan viisuminhakijalle tai -haltijalle kirjallisesti perusteltuina. Ehdotetussa erityisessä menettelyssä viisumipäätös annetaan siten jo niin täydellisesti perusteltuna, että erillinen oikaisuvaatimuvaihe ennen asian mahdollista käsittelemistä toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa olisi asian selvittämisen kannalta tarpeeton.

204 a §. Tiedoksianto viisumiasiassa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, joka koskisi tiedoksiantoa viisumiasiassa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että viisumisäännösten mukaisesti ilmoitettu viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisumisäännösten VI liitteen mukaiseen vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

Hallintolain 7 a luvun mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta eräisiin viisumipäätöksiin ehdotetaan säädettävän uudessa 191 a §:ssä. Ehdotettu 204 a §:n säännös on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että voidaan määritellä, mistä hallin-

tolain 49 c §:ssä säädetty oikaisuvaatimusaika alkaa.

Viisumisäännöstyössä ei ole tarkemmin säädetty viisumipäätöksen tiedoksiantoajankohdasta. On myös otettava huomioon, että viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdan f alakohdan mukaisesti viisumin epäämispäätös voidaan luovuttaa viisuminhakijalle tai tämän edustajalle ulkoisen palveluntarjoajan toimesta, jos Schengen-valtio on päättänyt luovuttaa kyseisen 43 artiklassa säädetyn tehtävän ulkoiselle palveluntarjoajalle. Hakemus voidaan luovuttaa myös viisumisäännösten 42 artiklan mukaisesti kunniakonsulin kautta, mikäli Schengen-valtio on päättänyt tällaisesta menettelystä. Viisumisäännösten 45 artiklan mukaan edustustot voivat tehdä yhteistyötä hakemusten jättämistä varten myös muiden kaupallisten organisaatioiden kuten esimerkiksi matkatoimistojen kanssa. Matkatoimisto yleensä sekä jättää viisumihakemuksen hakijan puolesta että välittää hakijalle päätöksen. Viisumihakemusten käsittelyn erityisluonteen vuoksi esiintyy monia tilanteita, joissa viisuminhakija ei asioi henkilökohtaisesti edustustossa viisumipäätöksen vastaanottamista varten.

Koska edellä mainitun johdosta ei ole mahdollista mukauttaa viisumisäännösten mukaan määräytyvää viisumihakemusten käsittelyä yhteensopivaksi voimassa olevassa Suomen lainsäädännössä säädettyjen tiedoksiantotapojen kanssa, on perusteltua säätää erikseen kyseisten viisumipäätösten tiedoksiannosta. Muiden viisumiasiassa tehtävien päätösten osalta ei toimitettaisi erillistä Suomen kansallisen lainsäädännön mukaista tiedoksiantoa vaan noudatettaisiin päätöksiä annettaessa viisumisäännösten mukaisia menettelyitä.

Ehdotettu 1 momentin säännös sisältäisi oletuksen päätöksen tiedoksiannosta seitsemäntenä päivänä viisumisäännösten VI liitteen mukaiseen vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä. Kyseinen päiväys kirjoitetaan edustustossa VI liitteen mukaiseen lomakkeeseen lomakkeen tulostamisen yhteydessä. Määräajan alkupiste, kyseiseen lomakkeeseen merkittävä päiväys, on ainoa viisumisäännösten mukaisesti kirjattava viisumipäätöksen tekemiseen ja luovuttamiseen liittyvä ajankohta.

Edellä mainitun lomakkeen tulostamisen jälkeen lomake joko luovutetaan edustustossa asioivalle viisuminhakijalle tai toimitetaan hakijalle esimerkiksi edellä mainitun ulkoisen palveluntarjoajan, kunniakonsulin tai hakijan valitseman matkatoimiston kautta. Koska viisumipäätökset tehdään ja luovutetaan suhteellisen nopeassa aikataulussa, esiintyy käytännössä hyvin harvoin tilanteita, että hakija saisi viisumipäätöksen esimerkiksi vasta viikon kuluessa lomakkeeseen merkitystä päiväyksestä. Ehdotettu säännös, jonka mukaan viisumin epäamis-, mitätöinti-, tai kumoamis päätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä, vastaisi hallintolain 59 §:n 2 momentissa postitse toimitetun tavallisen tiedoksiannon tiedoksi antamisesta säädettyä.

Pykälän 2 momentin mukaan 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 päätökseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

Ehdotettu säännös on tarpeen muun ohella sen vuoksi, että ulkomaalaislain ulkomaille suunnattua tiedoksiantoa koskeva 206 §:n säännös jättää epäselväksi, miten on arvioitava ulkomailla tehdyn päätöksen ulkomailla tapahtuvaa tiedoksiantoa. Ehdotettu säännös on myös omiaan turvaamaan oikaisuvaatimukseen tehdyn päätöksen tehokkaan tiedoksiannon ottaen huomioon, että tällainen päätös koskee suurimmassa osassa tapauksia ulkomailla oleskelevaa henkilöä. Ehdotettu oletus päätöksen tiedoksiannosta seitsemäntenä päivänä päätökseen merkitystä päiväyksestä vastaisi hallintolain 59 §:n 2 momentissa postitse toimitetun tavallisen tiedoksiannon tiedoksi antamisesta säädettyä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 5 päivänä huhtikuuta 2011. Ehdotetun 191 a §:n mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä sovel-

lettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin päätöksiin.

Edellä mainittuna päivänä tulevat sovellettaviksi viisumisäännösten viisumin epäamisestä, mitätöinnistä ja kumoamisesta ilmoittamista sekä näihin päätöksiin liittyvää muutoksenhakua koskevat säännökset. Viisumisäännösten muutoksenhakua koskevien säännösten mukaan muutoksenhaku määräytyy kunkin Schengen-valtion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Viisumisäännösten muutoksenhakua koskevien säännösten soveltaminen edellyttää, että tässä esityksessä ehdotettujen oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien säännösten soveltaminen voi alkaa viisumisäännösten 58 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna ajankohtana, 5 päivänä huhtikuuta 2011.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Ehdotus ei sisällä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt viisumiasioihin liittyviä perusoikeuskysymyksiä useissa lausunnoissaan. Ehdotettu oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotto lisäisi viisuminhakijan oikeusturvaa luomatta kuitenkaan turhan raskasta menettelyä viisumin epäämistä, mitätöintiä ja kumoamista koskevaan muutoksenhakuun. On tärkeää, että oikeusturvan lisääminen ei muodostuisi useinkin haastavissa olosuhteissa ja rajoitetuin henkilöstövoimavaroin toimiville Suomen ulkomaan edustustoille hallinnollisesti niin raskaaksi, että esimerkiksi viisumihakemusten käsittely hidastuisi.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi kyseisessä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitun oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta sekä muut

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 191 §:n 1 momenttiin sisältyy viisumiasioita koskevan rajatun valituskiellon lisäksi muun muassa eräitä oleskelulupa-asioita ja raukeamisia koskevat valituskiellot. Perustuslakivaliokunta on katsonut viisumiasioita koskevan valituskiellon perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaiseksi lausunnossaan PeVL 4/2004 vp viitaten myös aiempaan lausuntoonsa (PeVL 23/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on tuonut lausunnossaan PeVL 23/1998 vp ja PeVL 13/1998 vp esiin valituskiellon liittyvän niin kutsuttuun valtiosuvereenisuuteen. Suvereenin valtion harkintavaltaan kuuluu päättää, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen. Lausunnossaan PeVL 13/1998 perustuslakivaliokunta on todennut, että viisumin myöntäminen tai myöntämättä jättäminen sisältää valtiosuvereenisuuden käyttämistä yksittäistapauksessa. Kyseisessä lausunnossa on myös todettu se myös kansainvälisesti vakiintunut tulkinta, että ulkomaalaisella ei ole oikeudellista vaadetta esimerkiksi viisumin saamiseen.

Viisumisäännösten johdanto-osan 29 kohdan mukaan viisumisäännössä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on nimenomaisesti katsottu, että ulkomaalaisten maahantuloa ja maassaoloa koskevat kysymykset eivät kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin ja vapauksiin. Tämä kanta on ilmaistu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevan 6 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevassa asiassa (Maaouia v. Ranska (2000), 33–38 kohdat). Asiaa on myös käsitelty oikeuskirjallisuudessa (Peltonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus 2005, sivu 348). Nämä kannanotot vastaavat edellä käsiteltyjen perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteluja.

Oikeudesta tehokkaiseen oikeussuojakeinonihin säädetään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa

taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava kyseisessä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Tältä osin on otettava huomioon, että perusoikeuskirjan tulkinta on sen 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti sidottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintoihin sikäli, kun näissä turvattujen oikeuksien merkitys ja ulottuvuus ovat samat. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeussuojakeinoja koskevien säännösten on katsottava olevan tässä käsiteltävältä osaltaan samansisältöisiä ottaen huomioon myös perusoikeuskirjan valmistelukunnan julkaistut selitykset perusoikeuskirjaan. Näin ollen on selvää, että perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan mukaista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ei sovelleta viisumiasioissa, koska viisumin saaminen ei ole Euroopan unionin perustamissopimuksissa, perusoikeuskirjassa tai muussa lainsäädännössä taattu oikeus.

Ehdotukseen sisältyy viisumisäännöstöön viittaavat säännökset mahdollisuudesta luovuttaa eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Kaikille viisuminhakijoille on varattava viisumisäännösten 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti mahdollisuus jättää viisumihakemuksensa myös suoraan edustustoon. Näin kyseessä olisi vain tehtävien osittainen luovuttaminen.

Ehdotetut kunniakonsulia ja ulkoista palveluntarjoajaa koskevat säännökset ovat luonteeltaan viisumisäännösten säännöksistä tietoa antavia ja vain osittain viisumisäännösten sääntelyä täydentäviä. Kyseisen viisumisäännöstöön viittaavan sääntelyn osalta on keskeistä se, että mahdollisuus käyttää edustustoa avustavissa epäitsenäisissä tukitehtävissä kunniakonsulia tai ulkoista palveluntarjoajaa on säännelty kattavasti viisumisäännöstyössä. Viisumisäännösten, joka on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksena suoraan sovellettavaa Euroopan unionin oikeutta, säätäminen perustui Euroopan unionin perustamissopimuksen sisältämään Euroopan unionin yksinomaiseen viisumeita koskevaan toimivaltaan. Tämä yksinomainen toimivalta on myös kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklaan.

Ulkomaalaislain 27–29 pykälään ehdotettujen, viisumisäännösten kunniakonsulin ja ulkoisen palveluntarjoajan käyttöä koskevista säännöksistä tietoa antavien ja näitä viisumisäännösten säännöksiä täydentävien, säännösten on katsottava olevan sopusoinnussa Suomen perustuslain kanssa. Perustuslain 124 § mukaisesti ehdotettuja säännöksiä arvioitaessa on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, että viisumisäännöstö on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksena kaikilta osiltaan velvoittava säännös, jota sovelletaan suoraan Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Toiseksi tulee kiinnittää huomiota kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle viisumisäännösten 42 ja 43 artiklan nojalla suoritettavaksi annettavien avustavien tehtävien tekniseen ja epäitsenäiseen luonteeseen.

Esimerkiksi kunniakonsulin tai ulkoisen palveluntarjoajan viisuminhakijoille antama, tarkasti rajattu kysymyksiä koskeva, neuvonta ei voi perustua ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstön itsenäisesti tekemiin viisumeita koskevan Euroopan unionin lainsäädännön tulkintoihin, vaan kyseeseen tulee vain edustuston ulkoiselle palveluntarjoajalle toimittamien vakiomuotoisten vastauksien välittämisen viisuminhakijoille. Näin muut kuin aivan yksinkertaiset kysymykset joudutaan ohjaamaan edustuston vastattaviksi. Vastaava tekninen ja epäitsenäinen luonne koskee myös myöhempänä ajankohtana viisumisäännösten mukaisesti aloitettavaa sormenjälkien keräämistä sikäli, kun kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle annetaan myös tämä viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa säädetty tehtävä. Kunniakonsuli tai ulkoinen palveluntarjoaja vain välittää viisuminhakijan sille antamat sormenjäljet, eikä se voi esimerkiksi tehdä viisumisäännösten 13 artiklan 7 kohdan edellyttämää päätöstä viisuminhakijan vapauttamisesta velvollisuudesta antaa sormenjäljet.

Hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön osalta ehdotetut kunniakonsulia ja ulkoista palveluntarjoajaa koskevat viisumisäännösten viittaavat säännökset rinnastuvat jossain määrin tapauksiin, joissa muulle kuin viranomaiselle on luovutettu tehtävä, johon ei liity päätök-

sentekoa. Esimerkkinä mainittakoon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 33/2004 vp, jossa on katsottu, ettei sellainen tietojen kokoamis- ja välityspalvelutoiminta, johon ei liity päätöksentekoa, ollut perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Toisenlaiseen lopputulokseen on julkisen hallintotehtävän käsitteen osalta päädytty esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 8/2002 vp, jossa arvioitiin tilannetta, jossa kunniakonsulaatissa oli ehdotettu suoritettavan Suomen muiden edustustojen tavalla Suomen kansalaisuuteen liittyvien hakemusten ja ilmoitusten vastaanottamista, hakemuksen ja ilmoituksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastamista sekä hakemuksen ja ilmoituksen alustavasta tarkastamisesta koskevia tehtäviä. Kyseisessä mietinnössä todettiin edellä mainitun tehtäväkokonaisuuden olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Mietinnössä PeVM 8/2002 vp tarkoitettu tehtäväkokonaisuus eroaa kuitenkin viisumisäännösten mukaisesti kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle suoritettavaksi enimmillään annettavasta tehtäväkokonaisuudesta esimerkiksi siten, että kunniakonsuli ja ulkoinen palveluntarjoaja ovat kyseisiä viisumisäännösten mukaisia tehtäviä suorittaessaan epäitsenäisessä asemassa. Näin kunniakonsulin tai ulkoisen palveluntarjoajan toiminta ei rinnastu mietinnössä PeVM 8/2002 vp viitatuulla tavalla Suomen edustuston toimintaan.

Perustuslain 124 §:ään liittyvän arvioinnin osalta on mainittava myös, että viisumisäännösten 19 artiklan mukaisesti ainoastaan edustustolla on toimivalta todeta otetaanko viisumihakemus tutkittavaksi. Viisumisäännösten 19 artiklan 1 kohdassa säädetään niistä tarkastuksista, joita toimivaltainen edustusto tekee tarkistaessaan, voidaanko viisumihakemus ottaa tutkittavaksi. Kyseinen säännös on yhdenmukainen sen kanssa, että viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdan mukaan kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa tietojen ja hakemusten keruu ja hakemusten toimittaminen edustustolle. Viisumisäännösten mukaan 20 artiklan mukaan toimivaltainen edustusto merkitsee leiman hakijan matkustusasiakirjaan, kun viisumihakemus otetaan tutkittavaksi. Näin

kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle ei voida viisumisäännösten mukaisesti antaa sellaisia viranomaiselle kuuluvia hakemuksen tarkistamiseen liittyviä tehtäviä, joihin perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 8/2002 vp on viitattu.

Edellä mainitun mukaisesti ehdotettu laki ei sisältäisi perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Ehdotettuun lakiin sisältyvät tehtävien luovuttamista muulle kuin viranomaiselle koskevat säännökset ovat myös yhteensopivia perustuslain kanssa.

Näin on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyksityksessä. Koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan perustuslailisiin kysymyksiin liittyvää lainsäädäntöä, pidetään suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 20–26 ja 32 § sekä 191 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 32 § osaksi laissa 360/2007,

muutetaan 3 §:n 4 kohdan ruotsinkielinen sanamuoto sekä 17, 27–31 ja 155 a § sekä 191 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisina kuin niistä ovat 27 § ja 30 § laissa 323/2009, 31 § osaksi laissa 973/2007, 32 § osaksi laissa 360/2007 sekä 155 a § ja 191 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 360/2007, sekä

lisätään 18 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 191 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 581/2005, 619/2006, ja 360/2007, siitä lailla 581/2005 kumotun 6 kohdan tilalle uusi 6 kohta sekä lakiin uusi 191 a ja 204 a § seuraavasti:

17 §

Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset

Yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (viisumisäännöstö) 2009/810/EY, jäljempänä *viisumisäännöstö*, sovelletaan hallintolain sijasta:

- 1) viisumihakemuksen jättämiseen;
- 2) edustuston toimivallan tutkimiseen;
- 3) hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen;
- 4) hakemuksen käsittelyyn;
- 5) hakemuksen käsittelyn keskeyttämiseen;
- 6) hakemuksen siirtämiseen edustetun Schengen-valtion viranomaisille;
- 7) viisumin myöntämiseen;

- 8) viisumin epäämiseen;
- 9) viisumin jatkamiseen;
- 10) viisumin mitätöintiin;
- 11) viisumin kumoamiseen;
- 12) päätöksentekomenettelyyn;
- 13) päätöksen perusteluun;
- 14) päätöksen sisältöön;
- 15) päätöksestä ilmoittamiseen.

18 §

Viisumivapaus ja viisumivelvollisuus

Viisumisäännösten 3 artiklassa säädetään niistä kolmansien maiden kansalaisista, joilta vaaditaan lentokentän kauttakulkuviiisumi.

27 §

Kunniakonsulin käyttö

Viisumisäännösten 42 artiklassa tarkoitettuna kunniakonsulin valtuutuksen suorittaa yksi tai useampi viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu tehtävä ja huolehtia näihin tehtäviin liittyvistä toimenpiteistä turvallisuuden ja tietosuojan takaamiseksi antaa ulkoasiainministeriö, jos se on tarpeellista palvelujen saatavuuden, toiminnan tehokkuuden tai muun vastaavan erityisen syyn vuoksi.

Viisumisäännösten 42 artiklassa säädetään kunniakonsulille asetetuista vaatimuksista tämän hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

28 §

Ulkoinen palveluntarjoaja

Ulkoasiainministeriö voi päättää viisumisäännösten 40 artiklan 3 kohdassa säädetyissä tilanteissa yhden tai useamman viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa luetellun viisumiasioihin liittyvän tehtävän antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Ulkoasiainministeriön päätös voi koskea yhtä tai useampaa edustustoa.

Ulkoiden palveluntarjoajan kanssa tehtävään sopimukseen otetaan viisumisäännösten 43 artiklan mukaiset ehdot sekä määräykset sopimuksen voimassaolosta ja purkamisesta.

29 §

Ulkoiden palveluntarjoajan toiminta

Viisumisäännösten 17 artiklassa säädetään ulkoisen palveluntarjoajan oikeudesta periä viisumihakijalta palvelumaksu.

Ulkoiden palveluntarjoajan toiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon perusteita sekä suojataan henkilötiedot vahingossa tapahtuvalta ja laittomalta tuhoamiselta sekä vahingossa tapahtuvalta hävittämiseltä, muuttamiselta, luvattomalta luovuttamiselta ja käytöltä.

Ulkoiden palveluntarjoajan toimintaa valvovat viisumisäännösten 43 artiklan mukaisesti ulkoasiainministeriö ja asianomainen Suomen diplomaatti- tai konsuliedustusto, jäljempänä *Suomen edustusto*.

30 §

Toimivalta käsitellä viisumihakemus ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa viisumia

Viisumisäännösten 4 artiklan 1–4 kohdassa säädetään niistä Schengen-valtioiden viranomaisista, jotka käsittelevät viisumihakemukset ja tekevät niistä päätökset.

Viisumin jatkamisesta viisumisäännösten 33 artiklan mukaisesti päättää poliisilaitos.

31 §

Toimivalta mitätöidä ja kumota viisumi

Viisumin mitätöi tai kumoo viisumisäännösten 34 artiklan mukaisesti Suomen edustusto, jos ulkomaalainen oleskelee ulkomailta.

Rajatarkastuksen yhteydessä viisumin mitätöi tai kumoo rajatarkastusviranomaisen.

Maahanmuuttovirasto, poliisilaitos tai rajatarkastusviranomaisen mitätöi tai kumoo viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.

155 a §

Unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantulo

Jos unionin kansalaisen perheenjäsen ei ole unionin kansalainen, hänen maahantulonsa ja oleskelunsa edellytyksenä on voimassa oleva passi. Tällaiselta perheenjäseneltä voidaan vaatia viisumi, jos perheenjäsen on sellaisen valtion kansalainen, jolta neuvoston asetuksen mukaan vaaditaan viisumi.

Perheenjäseneltä, jolla on voimassa oleva vapaan liikkuvuuden direktiivissä tarkoitettu oleskelukortti, ei edellytetä viisumia, eikä hänen passiinsa merkitä maahantulo- tai maastapoistumisleimoja. Oleskelukortti on esitettävä saavuttaessa maahan Schengen-alueen ulkopuolelta.

Unionin kansalaisen perheenjäsenen viisumihakemus käsitellään maksutta, mahdollisimman pian ja nopeutettua menettelyä noudattaen. Viisuminhakijaa tai hänen perheenjäsentään voidaan kuulla suullisesti viisumin myöntämistä harkittaessa. Kuulemisen suorittaa Suomen edustusto, jos kuultava oleskelee ulkomailla ja poliisilaitos, jos tämä oleskelee Suomessa. Suomessa oleskelevan kuulemisen voi suorittaa kuulemiseen liittyvää viisumihakemusta käsittelevän Suomen edustuston virkamies, jos viisumiasian selvittäminen sitä edellyttää.

Viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätös on annettava viisuminhakijalle kirjallisesti, ja se on perusteltava, jollei tämä ole vastoin Suomen tai unionin muun jäsenvaltion turvallisuusetuja.

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 sellaista unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä;

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

191 a §

Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Viisumisäännöstön 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 aiheetonta viivytyksiä. 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.

204 a §

Tiedoksianto viisumiasiaissa

Viisumisäännöstön mukaisesti ilmoitettu viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisumisäännöstön 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 seit-

semäntenä päivänä päätökseen merkitystä
päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

*Edellä 191 a §:ssä säädettyä oikaisuvaati-
musmenettelyä sovelletaan vain lain voi-
maantulon jälkeen tehtyihin päätöksiin.*

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .*

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ulkoasiainministeri *Alexander Stubb*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 20–26 ja 32 § sekä 191 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 32 § osaksi laissa 360/2007,

muutetaan 3 §:n 4 kohdan ruotsinkielinen sanamuoto sekä 17, 27–31 ja 155 a § sekä 191 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisina kuin niistä ovat 27 § ja 30 § laissa 323/2009, 31 § osaksi laissa 973/2007, 32 § osaksi laissa 360/2007 sekä 155 a § ja 191 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 360/2007, sekä

lisätään 18 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 191 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 581/2005, 619/2006, ja 360/2007, siitä lailla 581/2005 kumotun 6 kohdan tilalle uusi 6 kohta sekä lakiin uusi 191 a ja 204 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 §

17 §

Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset

Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset

Viisumihakemuksen vireillepanoon, hakemuksen käsittelyyn, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen sovelletaan hallintolain sijasta tätä lakia ja Schengenin säännöstön mukaista yhteistä konsuliohjeistoa diplomaatti- ja konsuliedustustoille.

Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (viisumisäännöstö) 2009/810/EY, jäljempänä viisumisäännöstö, sovelletaan hallintolain sijasta:

- 1) viisumihakemuksen jättämiseen;
- 2) edustuston toimivallan tutkimiseen;
- 3) hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen;
- 4) hakemuksen käsittelyyn;
- 5) hakemuksen käsittelyn keskeyttämiseen;
- 6) hakemuksen siirtämiseen edustetun Schengen-valtion viranomaisille;
- 7) viisumin myöntämiseen;
- 8) viisumin epäämiseen;
- 9) viisumin jatkamiseen;
- 10) viisumin mitätöintiin;
- 11) viisumin kumoamiseen;
- 12) päätöksentekomenettelyyn;
- 13) päätöksen perusteluun;
- 14) päätöksen sisältöön;
- 15) päätöksestä ilmoittamiseen.

Voimassa oleva laki

18 §

Viisumivapaus ja viisumivelvollisuus

18 §

Viisumivapaus ja viisumivelvollisuus

Viisumisäännösten 3 artiklassa säädetään
niistä kolmansien maiden kansalaisista, joil-
ta vaaditaan lentokentän kauttakulkuviisumi.

20 §

Schengen-viisumin lajit

Schengen-viisumin lajeja ovat kertaviisumi, toistuvaisviisumi, kauttakulkuviisumi, lentokentän kauttakulkuviisumi ja paluuviiisumi.

Kertaviisumi voidaan myöntää yhtä Schengen-alueelle saapumista ja enintään kolmen kuukauden oleskelua varten. Toistuvaisviisumi voidaan myöntää kahta tai useaa Schengen-alueelle saapumista varten. Toistuvaisviisumin haltijan perättäisten oleskelujen yhteenlaskettu kokonaiskesto voi kuuden kuukauden aikana olla enintään kolme kuukautta ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien.

Kertaviisumi voidaan myöntää seuruepassiin ryhmäviisumina kauttakulkua tai enintään kuukauden kestävää oleskelua varten vähintään viidelle ja enintään viidellekymmenele henkilölle, joiden tarkoituksena on ryhmässä osallistua taide-, tiede- tai urheilutapahtumaan tai jotka matkailutarkoituksessa saapuvat maahan ja lähtevät maasta yhdessä. Ryhmäviisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna viisumina merimiehille, jotka yhdessä siirtyvät Suomessa olevaan alukseen tai Suomessa olevasta aluksesta.

Paluuviiisumi voidaan myöntää yhtä tai useaa Suomeen tapahtuvaa paluumatkaa varten kertaviisumin voimassaoloaikana tai oleskelulupa-asian ollessa vireillä.

Kauttakulkuviisumi voidaan myöntää yhtä, kahta tai poikkeuksellisesti useaa, enintään viisi päivää kerrallaan kestävää Schengen-alueen kauttakulkumatkaa varten.

Lentokentän kauttakulkuviisumi voidaan myöntää välilaskun tai kahden matkan välisen siirtymisen vuoksi tarpeellista Schengen-alueen lentokentän kansainvälisellä alueella oleskelua varten.

20 §

Schengen-viisumin lajit

(kumotaan)

21 §

Viisumin voimassaolo

Viisumin mukaiset oleskelupäivät voidaan myöntää käytettäväksi yhden vuoden tai sitä lyhyemmän ajan kuluessa. Perustellusta syystä oleskelupäivät voidaan myöntää käytettäväksi vuotta pidemmän ajanjakson aikana.

Viisumi on voimassa enintään siihen asti, kun matkustusasiakirjan voimassaoloaika päättyy.

22 §

Viisumihakemuksen vireillepano ja hakijan kuuleminen

Viisumihakemus tulee vireille, kun hakija tai hänen asiamiehensä on jättänyt hakemuksen edustustoon ja kun viisumihakemuksen käsittelymaksu on suoritettu hakemusta jätetäessä tai edustuston määräämälle pankkitilille.

Viisumihakemukseen liitetään voimassa oleva matkustusasiakirja ja tarvittaessa asiakirjat, jotka osoittavat suunnitellun oleskelun tarkoituksen, keston ja olosuhteet.

Hakija voidaan kutsua henkilökohtaisesti viisumihakemusta käsittelevään edustustoon esittämään suullisesti hakemuksensa perusteet, jollei hakijan henkilökohtainen kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta.

23 §

Yleiset edellytykset viisumin myöntämiselle

Viisumi voidaan myöntää, jos ulkomaalainen täyttää maahantulon edellytykset ja jos ei ole perusteltua syytä epäillä, että tarkoituksena on maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

24 §

Vakuutusvaatimus

Hakijalta voidaan edellyttää luotettavan ja vakavaraisen yhtiön tai laitoksen myöntämä vakuutus sairauden ja tapaturman aiheutta-

21 §

Viisumin voimassaolo

(kumotaan)

22 §

Viisumihakemuksen vireillepano ja hakijan kuuleminen

(kumotaan)

23 §

Yleiset edellytykset viisumin myöntämiselle

(kumotaan)

24 §

Vakuutusvaatimus

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

mien kulujen sekä kotiuttamisen varalle, jollei kahdenvälisestä sosiaaliturvasopimuksesta tai muusta Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Diplomaatti- ja virkapassin haltijalta ei edellytetä matkustajavakuutusta.

25 §

Edellytykset alueellisesti rajoitetun Schengen-viisumin myöntämislle

Jos yksi tai useampi Schengen-valtio ei ole hyväksynyt ulkomaalaisen matkustusasiakirjaa, mutta muut maahantulon edellytykset täyttyvät, Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna vain niihin Schengen-valtioihin, jotka ovat hyväksyneet ulkomaalaisen matkustusasiakirjan.

Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna Suomeen ja tarvittaessa muihin Schengen-valtioihin, kun se myönnetään humanitaarisesta syystä, kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi ja kun:

1) jokin 11 §:ssä mainittu maahantulon edellytys puuttuu; tai

2) myöntäminen tapahtuu kuulemisvelvollisuudesta huolimatta ilman muiden Schengen-valtioiden kuulemista tai viisumin myöntämättä jättämistä koskevasta toisen Schengen-valtion pyynnöstä huolimatta.

Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna koskemaan ainoastaan Suomea, kun se myönnetään ryhmäviisumina merimiehille, jotka yhdessä siirtyvät Suomessa olevaan alukseen tai Suomessa olevasta aluksesta.

Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna koskemaan ainoastaan Suomea, kun se erityisestä syystä myönnetään:

1) uudelleen saman puolen vuoden aikana tapahtuvaa kolme kuukautta ylittävää oleskelua varten viisumin ollessa edelleen voimassa; tai

2) paluuviiisumina Suomeen tapahtuvaa paluumatkaa varten Schengen-viisumin ollessa edelleen voimassa paluun aikana tai oleskelulupahakemuksen ollessa vireillä.

25 §

Edellytykset alueellisesti rajoitetun Schengen-viisumin myöntämislle

(kumotaan)

26 §

Viisumin myöntäminen rajatarkastuksen yhteydessä

Viisumin myöntämisestä rajatarkastusten yhteydessä säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 415/2003 viisumien myöntämisestä rajalla, mukaan lukien tällaisten viisumien myöntäminen kauttakulkumatalla oleville merimiehille.

27 §

Schengen-viisumin pidentäminen

Schengen-viisumin voimassaoloaika voidaan pidentää ja oleskelupäiviä lisätä, jos tähän on erityinen syy ja jos viisumin myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät. Oleskelun yhteenlaskettu kesto ei kuitenkaan saa ylittää kolmea kuukautta puolen vuoden aikana ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien.

28 §

Viisumin peruuttaminen, voimassaoloajan lyhentäminen ja oleskelupäivien vähentäminen

Schengen-viisumi voidaan peruuttaa, jos viisumin myöntämisen jälkeen havaitaan, ettei 23—25 §:ssä mainittuja myöntämisen edellytyksiä ollut tai jos olosuhteet ovat viisumin myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että edellytykset eivät enää täyty.

Viisumi voidaan peruuttaa myös, kun ulkomaalainen käännytetään 148 §:ssä mainitulla perusteella.

Kokonaisharkinnan perusteella peruuttamisen sijasta Schengen-viisumin voimassaoloaika voidaan lyhentää ja oleskelupäiviä vähentää.

26 §

Viisumin myöntäminen rajatarkastuksen yhteydessä

(kumotaan)

27 §

Kunniakonsulin käyttö

Viisumisäännösten 42 artiklassa tarkoitettua kunniakonsulin valtuutuksen suorittaa yksi tai useampi viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu tehtävä ja huolehtia näihin tehtäviin liittyvistä toimenpiteistä turvallisuuden ja tietosuojan takaamiseksi antaa ulkoasiainministeriö, jos se on tarpeellista palvelujen saatavuuden, toiminnan tehokkuuden tai muun vastaavan erityisen syyn vuoksi.

Viisumisäännösten 42 artiklassa säädetään kunniakonsulille asetetuista vaatimuksista tämän hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

28 §

Ulkoinen palveluntarjoaja

Ulkoasiainministeriö voi päättää viisumisäännösten 40 artiklan 3 kohdassa säädettyissä tilanteissa yhden tai useamman viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa luetellun viisumiasioihin liittyvän tehtävän antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suorittavaksi. Ulkoasiainministeriön päätös voi koskea yhtä tai useampaa edustustoa.

Ulkoiden palveluntarjoajan kanssa tehtävään sopimukseen otetaan viisumisäännösten 43 artiklan mukaiset ehdot sekä määräykset sopimuksen voimassaolosta ja purkamisesta.

29 §

Viisumin mitätöiminen

Virheellinen ja erehdyksessä myönnetty viisumi sekä peruutettu, voimassaoloajaltaan lyhennetty ja oleskelupäiviltään vähennetty viisumi mitätöidään tekemällä viisumitarraan mitätöintimerkintä. Jos viisumin voimassaoloaikaa lyhennetään tai oleskelupäiviä vähennetään, mitätöidyn viisumitarraan sijaan annetaan uusi, muutetut tiedot sisältävä viisumitarra.

Toimenpiteestä, joka on tehty 1 momentin perusteella, tehdään merkintä viisumirekisteriin.

30 §

Toimivalta viisumin myöntämisessä ja pidentämisessä

Schengen-valtion diplomaatti- tai konsuliedustusto taikka tarvittaessa Schengenin yleissopimuksen 17 artiklan mukaisesti nimetty sopimuspuolen toimielin myöntää ulkomailla Schengen-viisumin.

Maahantulopaikan rajatarkastusviranomaisen myöntää viisumin ilman viisumia maahan saapuvalle ulkomaalaiselle sekä alueellisesti rajoitetun ryhmäviisumin merimiehille.

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää paluuviisumin ja päättää Schengen-viisumin voimassaoloajan pidentämisestä sekä Schengen-viisumiin merkittyjen oleskelupäivien lisäyksestä.

29 §

Ulkoisen palveluntarjoajan toiminta

Viisumisäännösten 17 artiklassa säädetään ulkoisen palveluntarjoajan oikeudesta periä viisumihakijalta palvelumaksu.

Ulkoisen palveluntarjoajan toiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon perusteita sekä suojataan henkilötiedot vahingossa tapahtuvalta ja laittomalta tuhoamiselta sekä vahingossa tapahtuvalta hävittämiseltä, muuttamiselta, luvattomalta luovuttamiselta ja käytöltä.

*Ulkoisen palveluntarjoajan toimintaa valvovat viisumisäännösten 43 artiklan mukaisesti ulkoasiainministeriö ja asianomainen Suomen diplomaatti- tai konsuliedustusto, jäljempänä **Suomen edustusto**.*

30 §

Toimivalta käsitellä viisumihakemus ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa viisumia

Viisumisäännösten 4 artiklan 1–4 kohdassa säädetään niistä Schengen-valtioiden viranomaisista, jotka käsittelevät viisumihakemukset ja tekevät niistä päätökset.

Viisumin jatkamisesta viisumisäännösten 33 artiklan mukaisesti päättää poliisilaitos.

31 §

Toimivalta viisumin peruuttamisessa, viisumin voimassaoloajan lyhentämisessä, oleskelupäivien vähentämisessä ja viisumin mitätöimisessä

Suomen diplomaatti- tai konsuliedustusto (jäljempänä *Suomen edustusto*) tekee myöntämänsä viisumin peruuttamista tai voimassaoloajan lyhentämistä taikka oleskelupäivien vähentämistä koskevan päätöksen ja mitätöi viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Schengen-alueen ulkopuolella.

Rajatarkastusviranomainen tekee 1 momentissa mainitun päätöksen ja mitätöi viisumin rajatarkastuksen yhteydessä.

Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen tekee 1 momentissa mainitun päätöksen ja mitätöi viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.

32 §

Ilmoitus kielteisestä päätöksestä

Kielteisen viisumipäätöksen tehnyt viranomainen antaa viisumihakijalle kirjallisen ilmoituksen päätöksestä.

Kielteisen päätöksen perusteet ilmoitetaan viisumin hakijalle hänen pyynnöstään. Perusteita ei ilmoiteta, jos kielteinen päätös perustuu toisen Schengen-valtion tai kolmannen valtion viranomaiselta saatuun hakijaa koskevaan tietoon tai oletukseen siitä, että hakija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon.

Kielteisen viisumipäätöksen perusteluiden ilmoittamiseen sovelletaan 155 a §:ää, jos päätös koskee unionin tai Suomen kansalaisen perheenjäsentä, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

155 a §

Unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantulo

Jos unionin kansalaisen perheenjäsen ei ole unionin kansalainen, hänen maahantulonsa ja oleskelunsa edellytyksenä on voimassa oleva

31 §

Toimivalta mitätöidä ja kumota viisumi

Viisumin mitätöi tai kumoo viisumisäänestön 34 artiklan mukaisesti Suomen edustusto, jos ulkomaalainen oleskelee ulkomailta.

Rajatarkastuksen yhteydessä viisumin mitätöi tai kumoo rajatarkastusviranomainen.

Maahanmuuttovirasto, poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen mitätöi tai kumoo viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.

32 §

Ilmoitus kielteisestä päätöksestä

(kumotaan)

155 a §

Unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantulo

Jos unionin kansalaisen perheenjäsen ei ole unionin kansalainen, hänen maahantulonsa ja oleskelunsa edellytyksenä on voimassa oleva

passi. Tällaiselta perheenjäseneltä voidaan vaatia viisumi, jos perheenjäsen on sellaisen valtion kansalainen, jolta neuvoston asetuksen mukaan vaaditaan viisumi.

Perheenjäseneltä, jolla on voimassa oleva vapaan liikkuvuuden direktiivissä tarkoitettu oleskelukortti, ei edellytetä viisumia, eikä hänen passiinsa merkitä maahantulo- tai maastapoistumisleimoja. Oleskelukortti on esitettävä saavuttaessa maahan Schengen-alueen ulkopuolelta.

Kielteinen päätös viisumiasianssa on annettava viisumihakijalle kirjallisesti, ja se on perusteltava, jollei tämä ole vastoin Suomen tai unionin muun jäsenvaltion turvallisuusetuja.

191 §

Valituskiellot

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

1) viisumin myöntämistä, viisumin voimassaoloajan tai viisumiin merkittyjen oleskelupäivien muuttamista, viisumin peruuttamista taikka viisumipäätöksen perustelujen ilmoittamista koskeva päätös, jollei kyse ole sellaisen unionin tai Suomen kansalaisen perheenjäsenestä koskevasta *kielteisestä viisumipäätöksestä*, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä *unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä oikeudesta liikkua vapaasti*;

passi. Tällaiselta perheenjäseneltä voidaan vaatia viisumi, jos perheenjäsen on sellaisen valtion kansalainen, jolta neuvoston asetuksen mukaan vaaditaan viisumi.

Perheenjäseneltä, jolla on voimassa oleva vapaan liikkuvuuden direktiivissä tarkoitettu oleskelukortti, ei edellytetä viisumia, eikä hänen passiinsa merkitä maahantulo- tai maastapoistumisleimoja. Oleskelukortti on esitettävä saavuttaessa maahan Schengen-alueen ulkopuolelta.

Unionin kansalaisen perheenjäsenen viisumihakemus käsitellään maksutta, mahdollisimman pian ja nopeutettua menettelyä noudattaen. Viisumihakijaa tai hänen perheenjäsentään voidaan kuulla suullisesti viisumin myöntämistä harkittaessa. Kuulemisen suorittaa Suomen edustusto, jos kuultava oleskelee ulkomailla ja poliisilaitos, jos tämä oleskelee Suomessa. Suomessa oleskelevan kuulemisen voi suorittaa kuulemiseen liittyvää viisumihakemusta käsittelevän Suomen edustuston virkamies, jos viisumiasian selvittäminen sitä edellyttää.

Viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätös on annettava viisumihakijalle kirjallisesti, ja se on perusteltava, jollei tämä ole vastoin Suomen tai unionin muun jäsenvaltion turvallisuusetuja.

191 §

Valituskiellot

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

1) *viisumisäännösten 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 *sellaista unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsenestä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä*, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä;

6 kohta on kumottu L:lla 15.7.2005/581.

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

 Tuomioistuin voi maasta poistamisesta tehtyä valitusta käsitellessään 1 momentin 1 kohdan estämättä ottaa käsiteltäväkseen pääasiaan liitännäisenä kysymyksenä valituksenalaiseen päätökseen sisältyvän viisumia koskevan ratkaisun.

 (kumotaan 2 momentti)

191 a §

Oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa

Viisumisäännösten mukaiseen viisumin epäamis- 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 epäamis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöstä koskeva oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheetonta 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 epäamis-, 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 perheenjäsenä koskevaan viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

204 a §

Tiedoksianto viisumiasiassa

Viisumisäännösten mukaisesti ilmoitettu viisumin epäamis-, mitätöinti- tai kumoamispäätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisumisäännösten VI liit-

teen 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 päätökseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Edellä 191 a §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusmenettelyä sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin päätöksiin.
