

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännösten (viisumisäännöstö)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 28 päivänä lokakuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännösten (viisumisäännöstö) (U 52/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitos
- ylitarkastaja Tiina Ferm ja ylitarkastaja Wivi-Ann Wagello-Sjölund, sisäasiainministeriö
- yksikönpäällikkö, lähetystöneuvos Hilikka Nenonen, ulkoasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Maahanmuuttovirasto
- tietosuojavaltuutetun toimisto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Viisumisäännösten uudistuksen keskeinen muutos ovat biometriikkaan liittyvät kokonaan uudet säännökset: viisumihakijoilta ryhdytään keräämään sormenjäljet, jotka talletetaan EU:n yhteiseen viisumitietojärjestelmään sen tullessa käyttöön vuodesta 2009 alkaen. Biometrinen tunnistaminen käytönoton tarkoituksena on sekä lisätä viisumin turvallisuutta matkustusasiakirjana että helpottaa bona fide -matkailijoiden rajanylitystä. Biometriikan käyttöönottoon liittyvät muutokset on tarkoitus tehdä varsinaisesta viisumiasetuksesta erillisellä, yhteistä konsultti-ohjetta muuttavalla asetuksella, jotta varmistet-

taisiin säädöspohjan valmistuminen ajoissa ennen viisumitietojärjestelmän käyttöönottoa.

Samalla tehdään mahdolliseksi entistä laajempi jäsenmaiden välinen yhteistyö hakemusten vastaanottamisessa ja käsittelyssä, mikä voi tapahtua esimerkiksi perustamalla yhteisiä hakemusten vastaanotto- ja käsittelykeskuksia. Eräät jäsenmaat ovat käytännössä myös ulkoistaneet joitakin viisumiprosessiin liittyviä tehtäviä. Säännösten uudistuksen yhteydessä määritellään nyt myös ulkoistamiseen liittyvät edellytykset sekä ne toiminnot, joita ei saa ulkoistaa.

Kolmas keskeinen uudistettava asiakokonaisuus liittyy viisumihakemuksen käsittelyyn ja

päätöksentekoon. Tavoitteena on määritellä selkeät ja yhdenmukaiset menettelytavat, jotka kattaisivat koko viisumin hakuprosessin ja päätöksenteon. Näin pyritään hakijan kannalta mahdollisimman suureen ennakoitavuuteen ja läpinäkyvyyteen ottaen huomioon myös ihmis- ja perusoikeusnäkökulma. Samalla eri jäsenmaiden noudattamien menettelytapojen yhdenmukaistamisen tavoitteena on ehkäistä edullisimman viisumikohtelun etsimistä (niin sanottu visa shopping -ilmiö).

Viisumihakemuksen jättämisessä pääsääntönä olisi hakijan henkilökohtainen käynti edustustossa ainakin silloin, kun häneltä otetaan biometriset tunnisteet, mutta tarvittaessa myös esimerkiksi hakijan haastattelua varten. Asetukseen kirjattaisiin myös aiempaa selkeämmin, mikä jäsenmaa vastaa viisumihakemuksen käsittelystä silloin, kun matka kohdistuu useampaan maahan. Ehdotukseen sisältyy myös uusia säännöksiä hakemuksen liiteasiakirjoista ja matkasairausvakuutuksesta. Asetuksessa on tarkoitus määritellä tyhjentävästi ne kriteerit, jotka on otettava huomioon viisumipäätöstä tehtäessä, sekä syyt, joiden perusteella hakemus voidaan hylätä. Kielteisen päätöksen syyt olisi aina ilmoitettava hakijalle ja kielteisestä päätöksestä olisi valitusoikeus. Hakemuksen käsittelylle esi-

tetään myös enimmäiskäsittelyaikaa, joka olisi 10 työpäivää.

Valtioneuvoston kanta

On tärkeää, että EU:n viisumipolitiikan toteuttamista ohjaava, nykyisellään osin vanhentunut, hajanainen ja puutteellinen viisumisäännöstö uudistetaan kokonaisuudessaan ja kootaan mahdollisimman selkeäksi kokonaisuudeksi. Säädöspohjan uudistaminen parantaa ja selkiyttää sekä viisumihakijan asemaa että hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon ennakoitavuutta.

Säännösten kokonaisuudistuksella tulee edistää myös jäsenmaiden noudattamien käytäntöjen yhdenmukaistamista ja siten vahvistaa unionin yhteistä viisumipolitiikkaa. Tämä uudistus yhdessä vuonna 2009 käyttöön otettavan yhteisen viisumitietojärjestelmän ja biometristen tunnisteiden kanssa luovat hyvät edellytykset tavoitteen toteutumiselle.

Viisumisäännösten tulisi tarjota välineet helpottaa ns. bona fide -matkustamista viisumivollisista maista ja samalla antaa soveltajalle mahdollisuudet väärinkäytösten estämiseen.

Viisumisäännösten valmistelussa ja soveltamisessa on samalla varmistettava, että perus- ja ihmisoikeuksien suoja toteutuu asianmukaisesti viisumimenettelyissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Asetusehdotuksella yhteisön viisumisäännöstenä kootaan kaikki viisumipäätöksiä koskevat säännökset yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä on tarpeen, koska nykyiset säädökset ovat osittain vanhentuneita, epätarkkoja ja hajanaisia. Tavoitteena on määritellä selkeät ja yhdenmukaiset menettelytavat, jotka kattavat koko viisumin hakuprosessin ja päätöksenteon.

Hakijan kannalta pyritään mahdollisimman suureen ennakoitavuuteen ja läpinäkyvyyteen ottaen huomioon myös ihmis- ja perusoikeusnä-

kökulma. Samalla eri jäsenmaiden noudattamien menettelytapojen yhdenmukaistamisen tavoitteena on ehkäistä edullisimman viisumikohtelun etsimistä (ns. visa shopping). Yhteisen konsuliohjeen osauudistus, josta valiokunta on antanut lausuntonsa 23.10.2008 (HaVL 28/2008 vp), tulee osaksi nyt käsiteltävää asetusehdotusta ja koskee sen artikloja 7, 11 ja 40.

Tietosuoja

Valiokunta on yleisen konsuliohjeen osamuu- toksista antamassaan lausunnossa jo ottanut kantaa biometristen tunnisteiden käyttöön (artikla 11) ja viisumitoimintojen ulkoistamiseen (artik-

la 40). Valiokunta on tällöin todennut, että se suhtautuu ulkoistamiseen varauksellisesti. Ulkopuolisten palveluiden käyttäminen ei vapauta jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa viisumihakemusten käsittelyä koskevia tietosuoja- ja tietoturvasäännöksiä. Viisumipalveluiden mahdollisen ulkoistamisen yhteydessä on tietojen turvallisuuteen — etenkin biometristen tietojen käsittelyssä — kiinnitettävä erityistä huomiota.

Muutoksenhaku

Viisumihakemus voidaan jättää ottamatta tutkittavaksi, jos hakija ei toimita pyydettyjä lisätietoja. Koska tutkimatta jättäminen ei tarkoita, että hakemus olisi hylätty, hakijalla ei tällöin ole muutoksenhakuoikeutta. Jos hakemus sijaan käsitellään ja siitä tehdään kielteinen päätös, on epäämisestä ilmoitettava hakijalle ja päätös on perusteltava. Asetusehdotuksen mukaan kielteisestä päätöksestä tulee olla muutoksenhakuoikeus, joka toteutetaan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suomi on tehnyt tarkasteluvarauman muutoksenhakua koskevaan ehdotukseen, koska Suomen lainsäädännön mukaan viisumipäätöksistä ei ole yleistä valitusoikeutta.

Hallintovaliokunta toteaa, että valitusmahdollisuuden avaaminen hallintotuomioistuimeen saattaa olla ongelmallista ottaen huomioon kielteisen viisumipäätöksen luonteen ja niiden suuren määrän. Suomen edustustoissa on tehty vuosittain noin 12 000 kielteistä viisumipäätöstä. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa onkin syytä harkita järjestelmää, jossa muutosta viisumihakemuksen epäävään päätökseen voitaisiin hakea oikaisuvaatimuksella hallintoviranomaiselta.

Suojelupoliisin lausunnot

Suojelupoliisi antaa ulkoasiainministeriölle pyynnöstä lausuntoja viisumihakemuksista terrorismin ja vakoilun ennalta estämiseksi. Asetusehdotuksen 8 ja 9 artikloissa käsitellään luet-

teloja kolmansista maista, joiden kansalaisten hakiessa viisumia on kuultava viisumin myöntävän edustuston keskusviranomaisia. Nykyisin nämä luettelot ovat salaisia. Komission ehdotuksen mukaan asetuksen liitteeksi tulevat luettelot olisivat kuitenkin julkisia. Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että luettelojen julkiseksi tuleminen vaikeuttaisi valtion turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämistä. Tämä tärkeä näkökohta on syytä ottaa huomioon asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valiokunta ilmaisee myös tässä kohdin huolensa valitusmahdollisuuden avaamisesta viisumipäätöksiin. Nykyisin kielteisessä viisumipäätöksessä viitataan sovellettuun lainsäädäntöön. Mikäli perusteluvollisuus valitusmenettelyn kautta laajenee, on huolehdittava siitä, etteivät suojelupoliisin lausunnoista ilmenevät seikat päädy muutoksenhakijan tietoon.

Taloudelliset vaikutukset

Euroopan unionin ulkorajarahastosta voidaan rahoittaa viisumitoimintoihin liittyviä hankkeita siten, että yhteisön rahoitusosuus on 50—75 prosenttia. VIS-järjestelmässä, josta on päätetty VIS-asetuksessa (N:o 767/2008), on keskusjärjestelmän arvioitu aiheuttavan Euroopan unionille yhteensä 30 miljoonan euron menoerän. Suomelle VIS-järjestelmän käyttöönoton on arvioitu aiheuttavan vuosina 2004—2011 yhteensä noin 16 miljoonan euron kustannukset.

Mikäli viisumisäännöstöön sisällytetään valitusmahdollisuus hallintotuomioistuimeen, se aiheuttaa henkilöstön lisätarvetta paitsi viisumihakemusten käsittelyn myös tuomioistuinkäsittelyn osalta. Näihin kustannuksiin pitäisi varautua myös valtion talousarviossa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valioneuvoston kantaan.

HaVL 35/2008 vp — U 52/2008 vp

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Timo Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Juha Hakola /kok	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Rakel Hiltunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Tuula Väättäin /sd.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.