

U 52/2008 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön
viisumisäännöstä (viisumisäännöstö)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 20 päivänä heinäkuuta 2006 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännöstä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2008

Ulkoasiainministeri *Alexander Stubb*

Lähetystöneuvos Hilikka Nenonen

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännöstöksi (viisumisäännöstö)

Ehdotuksen tausta

Euroopan unionin jäsenmaat noudattavat yhteistä viisumipolitiikkaa, jota toteutetaan pääosin Schengenin säännösten pohjalta. Alun perin unionin rakenteiden ulkopuolella, hallitustenvälisessä yhteistyössä laaditut Schengenin sopimukset ja viisumitoimintoja ohjaava yhteinen konsuliohjeisto (CCI) siirrettiin sellaisenaan Euroopan yhteisön oikeudeksi vuonna 1999 voimaantulleella Amsterdamin sopimuksella (EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan b alakohta). Yhteinen konsuliohjeisto on nykyään perussäädös, jolla säännellään lyhytaikaista oleskelua, kauttakulkua ja lentokentän kauttakulkua varten annettavien viisumien myöntämisessä noudatettavia edellytyksiä ja menettelyjä. Yhteistä konsuliohjeistoa on täydennetty ja uudistettu lukuisilla yksittäisillä lainsäädäntöinstrumenteilla. Nykytilanteessa Euroopan unionin viisumipolitiikan toteuttamista ohjaavat säännökset ovat edellä selostetun johdosta hajallaan ja osin sisällöltään vanhentuneita ja puutteellisia.

EU:n vuonna 2004 hyväksytyssä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa Haagin ohjelmassa korostetaan, että yhteistä viisumipolitiikkaa on syytä kehittää edelleen osana monikerroksista järjestelmää, jonka avulla pyritään helpottamaan laillista matkustamista ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa yhdenmukaistamalla kansallista lainsäädäntöä ja paikallisten konsuliedustustojen menettelyjä yhä enemmän. Haagin ohjelmassa edellytetään lisäksi, että yhteistä viisumipolitiikkaa kehitetään muun muassa luomalla jäsenmaiden yhteinen viisumitietojärjestelmä sekä kehittämällä jäsenmaiden välistä yhteistyötä viisumitoiminnoissa.

Ehdotuksen tavoitteena on siis toteuttaa Haagin ohjelmaan kirjatut tavoitteet sekä li-

sätä lyhytaikaiseen oleskeluun oikeuttavien viisumien myöntämistä koskevan yhteisen viisumipolitiikan johdonmukaisuutta ja uudistaa viisumisäännöstö vastaamaan uusiin tarpeisiin. Tavoitteen toteuttamiseksi ehdotussa asetuksessa:

- kootaan kaikki viisumipäätöksiä koskevat säännökset yhdeksi viisumisäännöstöksi,

- muutetaan eräitä voimassa olevia säännöksiä, jotta voidaan ottaa huomioon viimeaikainen kehitys ja viisumien myöntämismenettelyjen uudet ulottuvuudet sekä korjata eräät aiemmat puutteet,

- lisätään avoimuutta ja oikeusvarmuutta selkeyttämällä yhteisen konsuliohjeiston määräysten ja sen liitteiden oikeudellista asemaa siten, että poistetaan muiden määräysten kanssa päällekkäiset tai käytännön toimenpiteitä koskevat määräykset,

- vahvistetaan menettelyllisiä takeita säättämällä, että viisumin epääminen on perusteltava,

- parannetaan viisuminhakijoiden yhdenvertaista kohtelua selkeyttämällä eräitä seikkoja, joiden avulla voidaan tehostaa säännösten yhdenmukaista soveltamista

Lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien myöntämistä säännellään tätä nykyä monin eri säädöksin. Viisumiasetuksen hyväksymisen myötä yhteistä viisumipolitiikkaa koskeva oikeudellinen kehys selkeytyy, kun se vastedes käsittää vain neljä erillistä säädöstä:

- asetus yhteisön viisumisäännöstöstä (oikeusperusta: EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta, b alakohdan ii ja iv kohta sekä 62 artiklan 3 alakohta).

- neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joi-

den kansalaisia tämä vaatimus ei koske (oikeusperusta: EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohhta),

– neuvoston asetus (EY) N:o 1683/95, annettu 29 päivänä toukokuuta 1995, yhtenäisestä viisumin kaavasta (oikeusperusta: EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan iii alakohhta),

– neuvoston asetus (EY) N:o 333/2002, annettu 18 päivänä helmikuuta 2002, sellaisen lomakkeen yhtenäisestä kaavasta, johon kiinnitetään jäsenvaltioiden niille henkilöille myöntämät viisumit, joiden matkustusasiakirjaa lomakkeen laativa jäsenvaltio ei tunnusta (oikeusperusta: EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan iii alakohhta),

Neljä erillistä säädöstä tarvitaan jatkossakin säännösten eri oikeusperustojen ja niihin liittyvien erityismääräysten, niin sanotun vaihtelevan geometrian, vuoksi: kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu yhteisen viisumipolitiikan toteuttamiseen ja toisaalta Schengen-yhteistyöhön osallistuu myös EU:n ulkopuolisia maita.

Nyt käsiteltävänä olevassa asetusehdotuksessa on yhteensä 49 artiklaa ja 14 liitettä.

Ehdotus aiheuttaisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Muutoksissa on kyse viisumisäännösten kanssa päällekkäisten säännösten poistamisesta, eli jatkossa voidaan Schengen viisumimenettelyn osalta soveltaa suoraan sovellettavaa Euroopan unionin lainsäädäntöhierarkiassa asetustasoista yhteistä viisumisäännöstä.

Samanaikaisesti tämän ehdotuksen kanssa EU:n viisumityöryhmässä valmistellaan yhteisen konsuliohjeiston osauudistusta, jonka käsittely on tarkoitus saada valmiiksi lähiaikoina. Tämän osalta on eduskunnassa käsitelty tunnuksella E 83/2006 vp valtioneuvoston selvitys komission ehdotuksesta asetukseksi yhteisen konsuliohjeen osamuutoksista. Osauudistuksen tarkoituksena on luoda oikeusperusta biometristen tunnisteiden käyttönotolle viisumeissa ja jäsenmaiden uusille yhteistyömuodoille viisumihakemusten käsittelyssä, sekä määritellä edellytykset viisumitoimintojen ulkoistamiselle. Yhteisen konsuliohjeen osauudistus tulee osaksi tätä asetusehdotusta ja se koskee artikloja 7, 11 ja 40. Tämä asetusehdotus tullaan käsittele-

mään yhteispäätösmenettelyllä Euroopan parlamentin kanssa.

Ulkoasiainministeriö on asettanut vuonna 2007 kansallisen viisumisäännöstötyöryhmän, jossa on käsitelty asetusehdotusta eri viranomaisten kesken valmistellen Suomen kannan muodostamista EU:n työryhmäkäsittelyä varten.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

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. Biometristen tunnisteiden käyttöönoton tarkoituksena on sekä lisätä viisumin turvallisuutta matkustusasiakirjana että helpottaa *bona fide* -matkailijoiden rajanylitystä. Biometriikan käyttöönottoon liittyvät muutokset on tarkoitus tehdä varsinaisesta viisumiasetuksesta erillisellä, yhteistä konsuliohjetta muuttavalla asetuksella, jotta varmistettaisiin säädöspohjan valmistuminen ajoissa ennen viisumitietojärjestelmän käyttöönottoa. Tämän asetusehdotuksen käsittelyä on käsitelty edellä.

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 noudattamisen menettelytapojen yhdenmukaistamisen tavoitteena on ehkäistä edullisimman viisumi-

kohtelun etsimistä (niin sanottu visa shopping-ilmio).

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 esitetään myös enimmäiskäsittelyaikaa, joka olisi 10 työpäivää.

Alla olevassa artiklakohtaisessa tarkastelussa on artiklasisällön lisäksi selostettu Suomen kansallisen viisumisäännöstötyöryhmän huomioita ja EU:n jäsenmaiden näkemyksiä.

Artiklakohtainen sisältö

I OSASTO: YLEISET MÄÄRÄYKSET

1 artikla: Kohde ja soveltamisala

Tämän artiklan 1 kohdassa määritellään asetuksen kohde eli viisumihakemusten käsittelyn edellytysten ja menettelyjen vahvistaminen enintään kolme kuukautta kuuden kuukauden aikana kestävää oleskelua varten.

Artiklan 2 kohdassa säädetään, että asetusta sovelletaan niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joilta vaaditaan viisumi tällaisessa tapauksessa neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 mukaisesti. Lisäksi kohdassa viitataan yleisesti vapaata liikkuvuutta koskeviin oikeuksiin, jotka yhteisön lainsäädännön mukaan kuuluvat tietyille kolmansien maiden kansalaisten ryhmille kuten erityisesti vapaan liikkuvuuden oikeutta käyttävien Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka eivät ole itse Euroopan unionin kansalaisia.

Artiklan 3 kohta koskee luetteloa niiden kolmansien maiden kansalaisista, joilta vaaditaan lentokentän kauttakulkuviiisumi. Yhteinen luettelo (liite VII) määritellään tässä asetuksessa.

2 artikla: Määritelmät

Artiklan kohdat vastaavat Schengenin yleissopimuksen, yhteisen konsuliohjeen, neuvoston yhteisen toiminnan 96/197/YOS, neuvoston asetuksen 333/2002 sekä yhteisen konsuliohjeen määräyksiä sekä asetuksessa (EY) N:o 539/2001 ja Schengenin rajasäännöstössä käytettyjä määritelmiä.

Artiklan valmistelussa tulee varmistaa, että siinä käytetyt määritelmät tulevat todella vastaamaan Euroopan neuvoston asetuksessa 539/2001 ja Schengenin rajasäännöstössä (Euroopan neuvoston asetus 562/2006) käytettyjä määritelmiä.

LTV-viisumin eli alueellisesti rajatun viisumin luonteesta on esitetty kysymyksiä jäsenvaltioiden toimesta, ja komissio on todennut, ettei se pidä kyseisiä viisumeita varsinaisina yhtenäisviisumeina. Lisäksi huomautettiin kansainvälisten järjestöjen ja erityisalueiden mahdollisuudesta myöntää matkustusasiakirjoja, minkä komissio lupasi ottaa huomioon muokatessaan ehdotusta uudelleen.

II OSASTO: VIISUMIHAKEMUSTEN VASTAANOTTO JA KÄSITTELY

I luku: Viisumihakemusten käsittelyyn osallistuvat viranomaiset

3 artikla: Viranomaiset, joilla on toimivalta käsitellä viisumihakemukset

Schengenin yleissopimuksessa ja yhteisessä konsuliohjeessa täsmennetään, että käsitteillä tarkoitetaan viisumihakemusten tutkimista, jonka tulisi aina olla jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustojen tehtävä. Viimeaikaisen kehityksen vuoksi (viisumihakemusten määrän kasvu, konsulaattihenkilöstön turvallisuusriskit yms.) ja koska lähi-

aikoina otetaan käyttöön biometriset tunnistukset yhtenä viisumin hakemisen edellytyksenä, jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustojen työtehtävät laajenevat kattamaan myös biometristen tunnisteiden keräämisen.

4 artikla: Alueellinen toimivalta

Yhteisessä konsuliohjeistossa todetaan, että haettaessa viisumia muualla kuin asuinvaltiossa, hakemus on käsiteltävä tietyllä tavalla. Koska jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelevat tältä osin, ehdotuksessa säädetään selkeästi, että kolmansien maiden kansalaisten on haettava viisumia asuinmaassaan (1 kohta) ja että ainoastaan ne, jotka oleskelevat laillisesti jossakin muussa kuin asuinmaassaan ja joilla on perusteltu syy hakea viisumia kyseisessä maassa, voivat tehdä niin (2 kohta). Jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustot ottavat yleensä tällaisessa tapauksessa yhteyttä hakijan asuinmaassa työskenteleviin kollegoihinsa tai näiden keskusviranomaisiin ennen viisumin myöntämistä (3 kohta).

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena selvennyistä laillisen oleskelun määritelmään. Jos pelkästään viisumilla oleskelu täyttää artiklassa tarkoitetun laillisen oleskelun vaatimuksen, voisi tämä johtaa suotuisimman viisumikäsitteilyn etsimiseen ja sen hyväksikäyttöön (ns. visa shopping).

5 artikla: Viisumihakemuksen käsitte- lystä vastaava jäsenvaltio

Artiklassa vahvistetaan kriteerit, joiden mukaan viisumihakemuksen käsittelystä vastaava diplomaatti- tai konsuliedustusto määritetään. Toistuvaisviisumia koskevat hakemukset on jätettävä sen jäsenvaltion konsulaattiin, jossa hakija useimmiten käy, vaikka hakija voi matkustaa myös muihin kohteisiin jäsenvaltioiden alueella. Tällaista viisumia on mahdollista hakea ainoastaan hakijan asuinmaassa siksi, että vain kyseinen konsulaatti pystyy täysin arvioimaan hakijan vilpittömyyden.

Jäsenvaltiot haluaisivat yksityiskohtaisempia määritelmiä artiklassa käytetyistä käsitteistä "tavanomainen matkakohde" ("usual destination") ja "pääasiallinen matkakohde" ("main destination"), jotta säännöksen avulla

voitaisiin ratkaista hakemuksen käsittelystä vastaava valtio mahdollisimman monissa käytännön tilanteissa.

6 artikla: Toimivalta myöntää viisumi jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleville kolmansien mai- den kansalaisille

Osa viisumeista myönnetään nykyään jäsenvaltioiden alueella henkilöille, jotka eivät itse asiassa ylitä ulkorajoja. Siitä huolimatta olisi vahvistettava yksityiskohtaiset säännöt niitä tilanteita varten, joissa jonkin jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on perusteltu syy matkustaa toiseen jäsenvaltioon vaikka hänellä ei ole matkustusasiakirjaa, joka antaisi hänelle oikeuden matkustaa jäsenvaltioiden alueella ilman viisumia. Tilanteen helpottamiseksi on komissio ehdottanut, että kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee pitkäaikaista oleskelua varten tarkoitettulla D-viisumilla, tulisi taata samat oikeudet liikkua Schengen-alueella kuin oleskeluvan haltijalla on. Tämä ehdotus toteutettaisiin erillisellä säädösinstrumentilla, koska D-viisumeiden osalta ei voida käyttää samaa oikeusperustaa kuin lyhyen oleskelun tarkoitettujen Schengen-viisumeiden osalta.

Jotkut jäsenvaltiot suhtautuvat kielteisesti viisumien myöntämiseen Schengen-alueen sisäpuolella, sillä tällaisen valmiuden ylläpitäminen vaatii resursseja.

7 artikla: Edustusta koskevat järjestelyt

Säännökset on pyritty järjestelemään uudelleen entistä selkeämmin, ja niihin on lisätty erityisiä sääntöjä, joiden avulla on tarkoitettu varmistaa, että sekä viisuminhakijat että muiden jäsenvaltioiden paikallis- ja keskusviranomaiset saavat hyvissä ajoin tiedon edustusta koskevien järjestelyjen voimaantulosta tai lakkaamisesta. Jos jäsenvaltiot haluavat ulkoistaa osan viisumihakemusten käsittelystä, niiden on ilmoitettava tästä edustamilleen jäsenvaltioille ennen kuin ne aloittavat tällaisen yhteistyön ulkoisten palveluntarjoajien kanssa.

Artiklan 2 kohtaa muutetaan myöhemmin, jotta voidaan ottaa huomioon yhteisen konsuliohjeiston muuttamista koskevan ehdotuksen

yhteydessä käytävät neuvottelut biometriikan käyttöönotosta ja yhteisten viisumikeskusten perustamisesta.

Suomi on kiinnittänyt huomiota artiklan 2. kohtaan, jossa säädetään osittaisesta edustamisesta. Tietosuoja- ja turvallisuutta on noudatettava tapauksissa, joissa hakijan tiedot siirretään hakemuksen vastaanottaneelta taholta käsittelevälle taholle. Tietosuojan- ja turvallisuuden takaaminen käytännössä on vielä epäselvää.

Artiklan 6 kohdassa täsmennetään ohjeet sellaista tilannetta varten, jossa edustavan jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliedustusto tekisi kielteisen viisumipäätöksen. Tällaisessa tapauksessa koko hakemus on toimitettava edustetun jäsenvaltion keskusviranomaisille, jotta nämä voivat tehdä viisumin epäämistä koskevan lopullisen päätöksen. Sovelletaan 23 artiklan 3 kohtaa, joka koskee viisumin epäämistä koskevan päätöksen tiedoksiantamista hakijalle. Näin voidaan varmistaa, että hakemuksesta tehdään lopullinen päätös sen sijaan, että hakijaa vain kehoitettaisiin toimitamaan uusi hakemus edustetun jäsenvaltion lähimpään konsulaattiin, kuten nykyään usein tapahtuu. Nykyäänkään ei ole mahdollista, että toista Schengen-maata edustavan jäsenmaan edustusto tekisi edustettavan maan puolesta kielteisen viisumipäätöksen.

Lisäksi artiklan 6. kohta antaa päätösvallan jäsenvaltioiden keskusviranomaisille tietyissä tapauksissa. Tämä elementti on uusi, eikä nykyinen Schengen-säännöstö tai kansallinen ulkomaalaislakimme tarjoa tällaista mahdollisuutta. Suomi on alustavasti ehdottanut artiklaa muutettavaksi siten, että edustavalla edustustolla olisi mahdollisuus lähettää hakemus lähimpään matkan kohdemaan edustustoon keskusviranomaisten sijaan. Tämä nopeuttaisi ja helpottaisi hakemuksen käsitteilyä ja mahdollistaisi hakijan asioinnin vain yhdessä konsulaatissa. Ehdotus sai osakseen niin kannatusta kuin vastustustakin. Komissio ei ole kannattanut tätä alustavaa ehdotusta.

Jäsenvaltiot kritisoivat artiklaa useasta näkökulmasta; useat jäsenvaltiot ehdottivat, että artiklan 3 kohdassa mainitusta 3 kuukauden ilmoittamismääräajasta luovuttaisiin, sillä se on liian pitkä. Komissio puolustaa määräaikaa, jotta järjestelmän läpinäkyvyys olisi taattu.

8 artikla: Jäsenvaltion omien keskusviranomaisten kuuleminen ennalta

Jo nyt on olemassa menettely, jonka mukaan viisumin myöntävän diplomaatti- tai konsuliedustuston keskusviranomaisia on kuultava ennen kuin tiettyjen kolmansien maiden kansalaisille tai tiettyihin ryhmiin kuuluville kolmansien maiden kansalaisille myönnetään viisumi. Luettelo kolmansista maista, joihin tätä menettelyä sovelletaan, esitetään yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 5.

Artiklan 2 kohdassa säädetään, että tällainen kuuleminen ei saa viivyttää viisumihakemuksen käsittelyä, jonka määräajaksi on ehdotettu 10 työpäivää (20 art.).

Artiklan 3 kohdassa säädetään, että edustusta koskevien järjestelyjen puitteissa edustavan jäsenvaltion keskusviranomaisten on kuultava edustetun jäsenvaltion keskusviranomaisia (liitteessä I lueteltujen kolmansien maiden osalta).

Suomen arvion mukaan artiklassa asetettu määräaika konsultaatiovastauksen antamiselle vaikuttaa käytännössä mahdottomalta.

Jotkut jäsenvaltiot haluaisivat antaa rajaviranomaisille oikeuden myöntää viisumi ilman keskusviranomaisten konsultaatiota. Lisäksi jotkut jäsenvaltiot ovat asettaneet varauksen liittyen konsultaatiovastauksen antamiselle asetettuun 10 päivän määräaikaan.

9 artikla: Muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisten kuuleminen ennalta ja niille ilmoittaminen

Artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden keskusviranomaisten pyynnöstä, jonka mukaan niitä olisi kuultava ennen kuin muiden jäsenvaltioiden diplomaatti- tai konsuliedustustot myöntävät viisumeja tiettyjen kolmansien maiden kansalaisille tai tiettyihin ryhmiin kuuluville kolmansien maiden kansalaisille.

Artiklan 2 kohdassa säädetään määräaika, johon mennessä jäsenvaltion on vastattava lausuntopyyntöön. Määräaika on kolme työpäivää. Jos vastausta ei saada määräaikaan mennessä, lausuntoa pyytänyt jäsenvaltio voi antaa diplomaatti- tai konsuliedustustolleen

luvan myöntää viisumi, jonka osalta lausuntoa pyydettiin.

Artiklan 3 kohdassa säädetään pelkästä ilmoittamismenettelystä lausunnon asemasta. Kuulemisen sijasta jäsenvaltioiden keskusviranomaiset haluavat vain saada tiedon siitä, että tiettyjen kolmansien maiden kansalaisille tai tiettyihin ryhmiin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisille on myönnetty viisumi.

Artiklan 5 kohdassa säädetään, että edustusta koskevien järjestelyjen puitteissa edustavan jäsenvaltion keskusviranomaisten on kuultava muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisia (liitteessä II lueteltujen kolmansien maiden osalta).

Valtioneuvosto katsoo, että artiklassa asetettu määräaika lausunnon antamiselle on muutos parempaan, mutta artiklassa asetettu 3 päivän määräaika vaikuttaa käytännössä vaikealta toteuttaa.

Artiklan 2 kohdassa mainittu kolmen työpäivän määräaika on herättänyt kysymyksiä jäsenvaltioiden keskuudessa, sillä kaikilla jäsenvaltioilla on omat pyhäpäivänsä. Komissio totesi, että se voisi harkita 5 kalenteripäivän aikamäärettä. Lisäksi osa jäsenvaltioista kyseenalaisti komission näkemyksen siitä, että asetuksen liitteeksi tulevat listat olisivat julkisia. Listoilla on mainittu ne kolmannet valtiot, joiden kansalaisten viisumihakemuksissa on kuultava jäsenvaltioiden keskusviranomaisia.

II luku: Hakemus

10 artikla: Hakemuksen jättämistä koskevat käytännön ohjeet

Kyseessä on uusi säännös siinä mielessä, että siinä säädetään hakemusten jättämistä koskevat yleiset periaatteet. Se liittyy 11 artiklaan, jossa otetaan käyttöön hakemuksen tutkittavaksi ottamisen käsite. Artiklan 1 kohdassa säädetään, että viisumihakemuksen voi jättää aikaisintaan kolme kuukautta ennen suunniteltua matkaa. Tällä hetkellä tämä sääntö mainitaan ainoastaan yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 13 olevassa huomautuksessa. On tärkeää, että viisumia ei myönnetä kovin kauan ennen suunniteltua matkaa. Näin voidaan välttää se, että hakijan tilanne muut-

tuu siitä, millainen se on viisumia myönnettäessä.

Artiklan 2 kohdassa säädetään vaatimuksesta, jonka mukaan hakemus on jätettävä henkilökohtaisesti silloin kun viisumia haetaan ensimmäistä kertaa, koska silloin otetaan biometriset tunnisteet.

Artiklan 3 ja 4 kohta ovat tarpeen, koska yhä useammissa jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustoissa on otettu käyttöön ajanvarausjärjestelyt.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan hakemuksen jättämiselle asetettuun 3 kuukauden määräaikaan olisi hyvä saada hieman joustoa, esimerkiksi poikkeustilanteiden varalle.

11 artikla: Biometristen tunnistetietojen kerääminen

Tässä artiklassa säädetään biometristen tunnistetietojen keräämistä koskevista vaatimuksista. Nämä määräykset on tarkoitettu hyväksyä kokonaisuudistuksesta erillisellä yhteisen konsuliohjeiston, CCI:n osamuutoksella, jotta ne ehtisivät tulla voimaan samanaikaisesti yhteisen viisumijärjestelmän käyttöönoton kanssa.

Suomen kantaa on linjattu yhteisen konsuliohjeiston muuttamisesta annetun ehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Aiheesta on annettu eduskunnalle 22.8.2006 niin sanottu E-kirjelmä (asia E 83/2006 vp), johon eduskunta on antanut vastauksensa. Ehdotuksen käsittely on edelleen kesken ja siitä neuvotellaan neuvoston, parlamentin ja komission kesken. Avoinna on kaksi keskeistä kysymystä: biometristen tunnisteiden ottamisen ikärajat ja viisumitoimintojen ulkoistamiseen liittyvät kysymykset (40 artikla).

Ikärajan osalta neuvosto kannattaa 6 vuoden, parlamentti 12 vuoden alaikärajaa. Jäsenmaat ovat korostaneet lastensuojelunäkökohtaa: esimerkiksi ihmiskauppaa voidaan estää ottamalla käyttöön biometriset tunnisteet myös lasten osalta heti, kun se on fyysisesti mahdollista. Parlamentti vetoaa tutkimuksiin, jotka ovat osoittaneet lasten sormenjälkien muuttuvan heidän kasvaessaan siten, ettei niitä voida käyttää luotettavasti tunnistamiseen. Suomi on kannattanut oleskelulupien ja EU:n passiasetuksen tapaan 6 vuoden ikärajaa edellä mainituista syistä, mutta

ollut valmis hyväksymään myös kompromissiratkaisun. Hallintovaliokunta on CCI:n osamuutoksen yhteydessä todennut, että ikärajat tulisivat kaikissa biometria-asioissa olla yhteneviä.

12 artikla: Viisumihakemuksen jättäminen

Tässä artiklassa luetellaan asiakirjat, jotka hakijan on toimitettava hakemuksensa liitteeksi, jotta se otetaan käsiteltäväksi. Näiden sääntöjen avulla hakijoiden on helpompi valmistella hakemuksensa. Lisäksi hakemuksen käsittely nopeutuu, kun diplomaatti- tai konsuliedustustot saavat heti täydelliset hakemukset. Koska jäsenvaltiot sallivat diplomaatti- ja konsuliedustustojen tehdä yhä enemmän yhteistyötä ulkoisten palveluntarjoajien kanssa, niin että hakija ei ole suoraan tekemisissä hakemuksia käsittelevän henkilöstön kanssa, on erityisen tärkeää, että käytettävissä on alusta lähtien täsmälliset tiedot. Hakijalta säästyy aikaa, kun hänen ei tarvitse toimittaa lisätietoja erikseen. Artiklassa määritellään, missä vaiheessa viisumihakemus katsotaan jätetyksi. Jos kaikki 12 artiklassa luetellut selvitykset on toimitettu, viisumihakemus ”voidaan ottaa käsiteltäväksi”.

Tämä on tärkeää myös siksi, että voidaan erottaa toisistaan hakemukset, joita ei oteta lainkaan käsiteltäväksi, ja hakemukset, jotka hylätään virallisesti käsittelyn perusteella. Selventämällä tätä eroa voidaan tuottaa myös todenmukaisempia tilastotietoja. Viisumihakemusten hylkäämisprosenttien vertailu on tärkeä hallinnointiväline samalla alueella toimiville jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustoille.

13 artikla: Hakemuslomake

Artiklan 1 kohta on peräisin yhteisestä konsuliohjeistosta. Siihen on kuitenkin lisätty vaatimus, jonka mukaan jokaisen hakijan passiin merkityn ja hänen mukanaan matkustavan henkilön on täytettävä erillinen viisumihakemus. Tämän jälkeen kullekin hakijalle voidaan myöntää erillinen viisumitarra (26 artikla), sillä ryhmäviisumeista luovutaan.

Artiklan 2 kohta koskee eräitä käytännön seikkoja, joista ei aiemmin ole säädetty. Artiklan 3 kohdassa säädetään hakemuksen

mahdollisesta kääntämisestä edustuston sijaintimaan kielelle ja tällaisten käännösten saatavilla pitämisestä. Samalla alueella toimivien jäsenvaltioiden diplomaattiedustustojen tulisi yhdenmukaisuus- ja kustannussyistä käyttää samaa käännöstä.

Artiklan 4 kohdassa vaaditaan jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustoja varmistamaan, että hakijat saavat tietoa siitä, millä kielellä tai kielillä hakemuslomakkeen voi täyttää.

14 artikla: Liiteasiakirjat

Tämä artikla ja liite IV, jossa esitetään esimerkkejä hakijoilta vaadittavista liiteasiakirjoista, vastaavat yhteisen konsuliohjeiston III jakson 2 kohtaa ja V jakson 1 kohdan 4 alakohtaa, ja niitä on jäsennelty uudelleen luettavuuden parantamiseksi. Lisäksi liiteasiakirjat on luetteloitu suunnitellun oleskelun tai kauttakulun tarkoituksen mukaan. On myös laadittu uusi yhdenmukainen lomake vierailukutsun sekä majoituksen ja ylläpidon tarjoamista varten, jotta voidaan korjata tämä voimassa olevan lainsäädännön puute. Yhteisessä konsuliohjeistossa on liite, johon on pyritty kokoamaan eri jäsenvaltioiden käytämät ns. yhdenmukaiset lomakkeet, mutta tähän mennessä vain kolme jäsenvaltiota on toimittanut tällaiset lomakkeet ja nekin poikkeavat toisistaan varsin paljon. Tämä artikla on yhdenmukainen Schengenin rajasäännösten kanssa.

Liiteasiakirjoja koskevia vaatimuksia saat- taan olla tarpeen eriyttää sen mukaan, mitä asiakirjoja hakijoiden on toimitettava tai mitä he pystyvät toimittamaan paikallisten olosuh- teiden puitteissa. Paikallisen konsuliyhteis- työn yhteydessä onkin tarkoitus arvioida, oli- siko tarpeen laatia luettelot tässä artiklassa ja sitä vastaavassa liitteessä mainittuja tarkoi- tuksia varten vaadittavista asiakirjoista, jotta voitaisiin torjua edullisimman viisumikohte- lun etsimistä (niin sanottu *visa shopping* - ilmiö).

Valtioneuvosto katsoo, ettei liiteasiakirjoja tulisi lähtökohtaisesti aina vaatia, vaan niitä edellytettäisiin tarvittaessa paikallisessa Schengen-yhteistyössä sovittujen linjausten pohjalta. Olennaista on, että hakijan paluu- aikomus pystytään arvioimaan, mikä voi ta- pahtua muullakin tavalla kuin liiteasiakirjo-

jen pohjalta. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että Schengenin rajasäännöstössä on eri vaatimukset asiakirjoista.

15 artikla: Matkasairausvakuutus-todistus

Säännöksiä on muutettu, jotta voidaan selkeyttää eräitä alkuperäiseen päätökseen sisältyviä monitulkintaisia kohtia. Lisäksi huomioon on otettu sekä matkavakuutusvaatimuksen soveltamisesta vuonna 2004 annetut ohjeet (neuvoston päätös 2004/17/EY) että sen soveltamista koskeva arviointi, joka toteutettiin vuonna 2005 jäsenvaltioiden diplomaattijä konsuliedustustoille jaetun kyselylomakkeen avulla.

Diplomaattipassin haltijat ja merimiehet on vapautettu matkasairausvakuutusta koskevista vaatimuksesta yleisen poikkeuksen nojalla, koska heillä katsotaan olevan ammattinsa puolesta riittävä vakuutus. Tämä vaatimus ei koske myöskään niitä kolmansien maiden kansalaisia, jotka kiireellisten syiden vuoksi hakevat viisumia rajalla (minkä pitäisi olla poikkeustilanne), koska tällaisissa tapauksissa matkasairausvakuutuksen vaatiminen olisi kohtuutonta ja hakijoiden olisi sitä paitsi usein mahdotonta hankkia sellaista.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota matkavakuutuksen kattavuuteen ja esittää sen osalta säännökseen lisättäväksi maininnan kotiuutuksesta kuolemantapauksissa.

Matkavakuutus ei ole rajasäännösten mukaan ulkorajan ylityksen edellytys.

16 artikla: Käsittelymaksu

Tässä artiklassa säädetään hakijoilta perittävää käsittelymaksua koskevat säännöt. Maksulla katetaan viisumihakemuksen käsittelystä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Sen suuruus vahvistetaan 1. kesäkuuta 2006 tehdyssä neuvoston päätöksessä 2006/440/EY. Artiklan 1-3 kohdissa säädetään käsittelymaksu perimiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä. Artiklan 4 kohdassa luetellaan henkilöryhmät, joilta käsittelymaksua ei peritä neuvoston päätöksen 2006/440/EY mukaisesti. Artiklan 5 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat myöntää vapautuksen käsittelymaksusta tai alentaa sitä tapauskohtaisesti. Tämä jo nyt käytössä oleva

mahdollisuus vahvistetaan myös neuvoston päätöksessä 2006/440/EY.

Artiklan 7 kohta on lisätty, jotta kolmansien maiden kansalaiset eivät joutuisi kärsimään siitä, että jokin jäsenvaltio ei tunnusta heidän matkustusasiakirjaansa, niin että heille on tämän vuoksi myönnetty kelpoisuusalueeltaan rajoitettu viisumi; tällaisten henkilöiden ei tarvitse maksaa toista käsittelymaksua sen vuoksi, että he joutuvat hakemaan toista viisumia voidakseen matkustaa sellaiseen jäsenvaltioon, jossa heille ensiksi myönnetty viisumi ei ole voimassa.

Artiklaan on työryhmäkäsittelyssä lisätty kohta, joka mahdollistaa erillisen palvelumaksun perimisen hakijalta silloin, kun käytetään ulkoista palveluntarjoajaa.

17 artikla: Leima, joka osoittaa, että viisumia on haettu

Sen jälkeen kun jäsenvaltiot alkavat tallentaa tietoja viisumitietojärjestelmään, artiklassa tarkoitettua leimaa ei enää tarvita, koska muiden jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustot voivat tarkistaa järjestelmästä, onko hakija jättänyt samanaikaisesti hakemuksia myös muihin konsulaatteihin.

III luku: Viisumihakemusten tutkimisen ja käsittely

18 artikla: Hakemuksen tutkiminen

Artiklan 1 ja 2 kohta ovat peräisin yhteisestä konsuliohjeistosta. Niissä säädetään viisumihakemuksen käsittelyn peruskriteerit eli kaksi tärkeintä asiaa, joihin konsulaattihenkilöstön on kiinnitettävä huomiota viisumihakemuksia tutkiessaan, nimittäin maahanmuutto- ja turvallisuusriskit. Nämä on myös jo nykyisin mainittu yhteisen konsuliohjeen johdannossa. Koska viisumihakemuksen voi nykyään jättää erilaisten välittäjien kautta, asetuksessa korostetaan, että silloin kun oleskelun tarkoitusta ja paluuaikomusta ei voida riittävässä määrin selvittää kirjallisten dokumenttien perusteella, hakija voidaan kutsua henkilökohtaiseen haastatteluun.

Artiklan 4 kohdan sisältö on peräisin yhteisestä konsuliohjeistosta, mutta siinä luetellaan yksityiskohtaisemmin, minkätyyppisiä

tarkistuksia voidaan tehdä. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää toimeentuloon tarvittavia varoja koskevaan e alakohtaan. Siinä säädetään, että näiden varojen arvioinnissa on otettava huomioon Schengenin rajasäännöstössä säädetty viitemäärät sekä majoituksen tai ylläpidon tarjoamista koskeva sitoumus (liite IV).

Jäsenvaltioiden vahvistamat viitemäärät mainittiin aiemmin yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 7. Koska jäsenvaltioiden on Schengenin rajasäännöstön mukaan annettava nämä viitemäärät tiedoksi, niitä ei tarvitse enää kirjata viisumisäännöstön erilliseen liitteeseen. Käytännön syistä viitemäärät kuitenkin luetellaan myöhemmin laadittavissa ”Viisumisäännöstön käytännön soveltamista koskeissa ohjeissa” (45 artikla).

Koska lentokentän kauttakulkuviisumin haltijat eivät tule jäsenvaltioiden alueelle, artiklan 6 kohdassa säädetään, että tällaisen hakemuksen osalta olisi tarkistettava ainoastaan seuraavien vaatimusten täyttyminen: 2 kohdan a alakohta (matkustusasiakirjan aitous ja voimassaolo), b alakohta (henkilö ei muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, kansanterveydelle eikä kansainvälisille suhteille) ja d alakohta (aiempien yhtenäisten viisumien käyttö). Lisäksi on tarkistettava jatkomatkan tarkoitus.

Jotkut jäsenvaltiot, ml. Suomi, ovat kiinnittäneet huomiota 1 kohdassa mainittuun laitoman maahanmuuton riskiin sekä lähtömaahan paluun todennäköisyyteen ja korostaneet sen olevan viisumiharkinnan ydin. Samalla on ehdotettu paluuharkinnan sisällyttämistä myös viisumihakemuksen käsittelyn yhteydessä tehtäviin tarkistuksiin, jotka on määritetty 4 kohdassa.

19 artikla: Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Tämä artikla liittyy suoraan 10 artiklan 4 kohtaan. Jos hakija ei toimita pyydettyjä lisätietoja, hänen hakemustaan ei oteta käsiteltäväksi, ja tämä tieto merkitään myös viisumitietojärjestelmään. Tutkimatta jättämisen käsite on otettu käyttöön, jotta voidaan erottaa toisistaan viisumihakemukset, jotka hylätään virallisesti niiden tutkimisen perusteella, ja tapaukset, joissa hakemusta ei ole tutkittu, koska hakija ei ole toimittanut pyydettyjä li-

sätietoja. Tätä nykyä tilastoissa niputetaan usein yhteen sekä virallisesti hylätyt että vain osittain tutkitut hakemukset luokkaan ”hylätyt hakemukset/evätyt viisumit”, jolloin todellisuudessa evätyjen viisumien lukumäärä ja niiden osuus kaikista hakemuksista jää epäselväksi.

Koska tutkimatta jättäminen ei tarkoita, että hakemus olisi virallisesti hylätty, hakijalla ei ole muutoksenhakuoikeutta. Tämän vuoksi päätöksen siitä, että hakemusta ei oteta käsiteltäväksi, voi tehdä myös edustavan jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliedustusto.

Kohdan 1 osalta on kiinnitetty huomiota epätodellisten hakemusten aiheuttamiin ongelmiin. Keskustelua on herättänyt myös hakemuksen täydentämiselle ehdotettu yhden kuukauden määräaika, jota on ehdotettu lyhennettäväksi 10 päivään.

20 artikla: Viisumihakemusta koskevan päätöksen tekeminen

Viisuminhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tämän artiklan 1 kohdassa säädetään käsittelyn enimmäiskestosta.

Artiklan 2 kohdassa vahvistetaan yleinen periaate, jonka mukaan määritetään, millainen viisumi hakijalle on myönnettävä, viisumin voimassaoloaika sekä sallitun oleskelun kesto. Jotta suunnitellun matkan aikataulussa tapahtuvat odottamattomat muutokset, joihin hakija ei voi vaikuttaa (esimerkiksi lentojen peruuntuminen, kaupallisten tai kulttuuritapahtumien tai liiketapaamisten lykkääminen) eivät aiheuttaisi hakijalle ongelmia, viisumin voimassaoloaikaan lisättäisiin kohtuullinen määrä lisäpäiviä.

Artiklan 3 kohta, joka koskee toistuvaisviisumien myöntämistä, on peräisin yhteisestä konsuliohjeistosta, mutta siinä määritellään yksityiskohtaisesti, millaisille hakijoille tällainen viisumi voidaan myöntää (esimerkiksi tarve matkustaa jäsenvaltioihin säännöllisesti ja hakijan vilpittömyys).

Valtioneuvosto toivoo joustavuutta hakemusten käsittelymääräajoissa. Lisäksi tulee painottaa, että toistuvaisviisumia koskeva luettelo ei ole tyhjentävä, vaan toistuvaisviisumi on oltava mahdollista antaa muissakin tilanteissa.

Jotkut jäsenvaltiot ovat tehneet varauman artiklan 20.1 osalta koskien käsittelyaikaa.

Kohdan 20.2 osalta keskustelua herätti lisäaika ja sen pakollisuus, ottaen huomioon muun muassa, että lisäaika ei välttämättä aina ole hakijan toivoma, ja joka tapauksessa lisäajan hyödyntäminen edellyttää matkakuutuksen voimassaoloa. Komissio kuitenkin pitää lisäajan määrittelemistä tarpeellisenä.

21 artikla: Alueellisesti rajoitettu viisumi (LTV)

Tähän artiklaan on koottu kaikki ne kelpoisuusalueeltaan rajoitetun viisumin myöntämiseen liittyvät seikat, jotka nykyään ovat hajallaan eri säädöksissä ja jotka usein myös ovat keskenään päällekkäisiä.

Artiklan 1 kohdassa luetellaan yksityiskohdaisesti tapaukset, joissa on myönnettävä kelpoisuusalueeltaan rajoitettu viisumi.

Artiklan 2 kohdassa täsmennetään, milloin tällaisen viisumin myöntämisestä on ilmoitettava muille jäsenvaltioille. Vaikka tiedot myönnettyistä viisumeista tallennetaan viisumitietojärjestelmään, keskusviranomaisille on ilmoitettava aktiivisesti yksittäisistä tapauksista, minkä jälkeen ne voivat tarkistaa yksityiskohdat viisumitietojärjestelmästä.

22 artikla: Lentokentän kauttakulkuviisumi

Tässä artiklassa vahvistetaan lentokentän kauttakulkuviisumeja koskeva yhdenmukainen menettely. Artikla perustuu yhteisen konsuliohjeiston määräyksiin. Läpinäkyvyyden parantamiseksi säädetään, että jäsenvaltioiden yksilölliset (lähinnä diplomaattipassin haltijoita koskevat) poikkeukset lentokentän kauttakulkuviisumia koskevasta vaatimuksesta yleistetään koskemaan kaikkia yhteisessä luettelossa mainittujen kolmansien maiden kansalaisia.

Artiklan 2 kohdan a–d alakohdassa luetaan ryhmät, jotka vapautetaan tästä vaatimuksesta. Yhteisessä konsuliohjeistossa mainittujen ryhmien lisäksi näihin kuuluvat nyt myös EU:n kansalaisten perheenjäsenet.

Suomen näkemyksen mukaan olisi hyvä, että asetus antaisi mahdollisuuden erikseen kansallisesti tarvittaessa asettaa tietyille henkilöryhmille vaatimus lentokentän kauttakulkuviisumista.

23 artikla: Viisumin epääminen

Nykyisessä yhteisessä konsuliohjeistossa viitataan viisumin epäämisestä ilmoittamisen ja perustelemisen yhteydessä kansalliseen lainsäädäntöön. Epäämisestä on ilmoitettava yhdenmukaista mallia käyttäen vain siinä tapauksessa, että kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan ilmoittamaan viisumin epäämisestä ja perustelemaan se. Tässä artiklassa säädetään, että tämä menettely on pakollinen, jotta voidaan vahvistaa yhteisön yhteistä menettelyä ja edistää hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Artiklan 1 kohdassa luetellaan tiettyjä kriteerejä, joiden nojalla viisumi evätään, mikä on yhdenmukaista Schengenin rajasäännösten kanssa. Nykyisessä yhteisessä konsuliohjeistossa ei ole tällaista yksityiskohtaista luetteloa.

Artiklan 2 kohdassa säädetään, että viisumin epääminen on annettava tiedoksi kirjallisesti liitteessä IX olevalla lomakkeella. Yhdenmukaisia lomakkeita on käytettävä myös silloin kun viisumihakemus hylätään rajalla (vrt. 32 ja 33 artikla).

Artiklan 3 kohdassa edellytetään, että viisumin epäämisestä tulee olla muutoksenhakuoikeus, joka toteutetaan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Artiklan 4 kohdassa viitataan tilanteisiin, joissa jäsenvaltio edustaa toista jäsenvaltiota viisumien myöntämisestä varten ja joissa edustettu jäsenvaltio tekee lopullisen päätöksen viisumin epäämisestä. Edustavan jäsenvaltion diplomaattiedustuston on tällöin ilmoitettava hakijalle edustetun jäsenvaltion tekevästä kielteisestä päätöksestä.

Artiklan 5 kohdassa säädetään muodolliset takeet sille, että kukin hakemus käsitellään erikseen siinä esitettyjen tietojen perusteella ja että hakijan tilanne hakemuksen esittämisaikana otetaan huomioon asianmukaisella tavalla.

Artikla on yksi ehdotuksen kiistanalaisimpia; erityisesti keskustelua ovat herättäneet hylkäysperusteet sekä muutoksenhakuoikeus kielteisestä päätöksestä. Suomi on tehnyt tarkasteluvarauksen muutoksenhakua koskevaan ehdotukseen, koska Suomen lainsäädännön mukaan viisumipäätöksistä ei ole yleistä valitusoikeutta. Valtioneuvosto kannattaa laitto-

man maahanmuuton huomioon ottamista päätöksenteossa.

24 artikla: Myönnettyyn viisumiin liittyvät oikeudet

Ehdotuksessa korostetaan sitä keskeistä perusperiaatetta, että viisumi antaa haltijalleen ainoastaan oikeuden tulla jäsenvaltioiden ulkorajalle. Tuomalla tämä esiin tässä artiklassa muistutetaan siitä, että rajavalvontaviranomaiset tarkistavat maahantuloedellytysten täyttymisen, kun viisuminhaltija saapuu ulkorajalle.

25 artikla: Viisumitarran täyttöohjeet

Tämä artikla on peräisin yhteisestä konsuliohjeistosta.

26 artikla: Täytetyn viisumitarran mitätöinti

Tämä artikla perustuu yhteiseen konsuliohjeistoon. Eräitä säännöksiä on lisätty sen varmistamiseksi, että viisumitarran mitätöinti kirjataan viisumitietojärjestelmään.

27 artikla: Viisumitarran kiinnittäminen

Artiklan 1–3 kohdassa säädetään kaikkein tavallisimmasta tilanteesta, jossa viisumin myöntävä jäsenvaltio tunnustaa hakijan matkustusasiakirjan. Artiklan 1 kohdan toinen alakohta on peräisin liitteestä X (joka on muilta osin poistettu), koska käytännössä on usein käynyt ilmi, että konsulaattihenkilöstö kiinnittää viisumitarran niin, ettei sitä voida lukea koneellisesti. Artiklan 4 kohta koskee tilannetta, jossa viisumin myöntävä jäsenvaltio ei tunnusta hakijan matkustusasiakirjaa. Tällöin olisi käytettävä viisumin kiinnittämiseen tarkoitettua erillistä lomaketta.

IV luku: Myönnetyn viisumin voimassaoloajan muuttaminen

28 artikla: Viisumin jatkaminen

Schengenin toimeenpanevan komitean päätös SCH/Com-ex (93) 21 viisumin voimassaoloajan pidentämisestä ei sisälly yhteiseen

konsuliohjeistoon, minkä vuoksi se on otettu tähän asetukseen ja sitä on täydennetty yksityiskohtaisemmin säännöksin.

Artiklassa säädetään, että viisumin jatkaminen tapahtuu jäsenvaltioiden alueella. Jos viisuminhaltijan tilanne on muuttunut ennen kuin hän on ehtinyt käyttää hänelle myönnettyä viisumia, sen myöntänyt diplomaatti- tai konsuliedustusto on vastuussa myönnetyn viisumin peruuttamisesta ja tarvittaessa uuden viisumin myöntämisestä.

29 artikla: Viisumin peruuttaminen

Viisumin peruuttamisen tarkoituksena on estää viisuminhaltijan tulo jäsenvaltioiden alueelle. Asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa säädetään, mitkä viranomaiset voivat peruuttaa viisumin missäkin vaiheessa. Alakohdassa a säädetään tilanteesta, jossa viisuminhaltija ei ole vielä käyttänyt hänelle myönnettyä viisumia: tällöin viisumin voi peruuttaa se diplomaatti- tai konsuliedustusto, joka on viisumin myöntänytkin.

Alakohdan b mukaan viisumin voivat peruuttaa myös rajavalvontaviranomaiset, jos viisuminhaltija ei täytä maahantulon edellytyksiä. Viime kädessä viisumin voivat peruuttaa myös jäsenvaltion alueella toimivat lainvalvontaviranomaiset, jos viisuminhaltija ei enää täytä maassa oleskelun edellytyksiä siitä huolimatta, että viisumi on edelleen voimassa.

Jos viisumin peruuttavat jonkin muun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset kuin sen, jonka diplomaatti- tai konsuliedustusto oli myöntänyt viisumin, peruuttamisesta on ilmoitettava viisumin myöntäneelle jäsenvaltiolle.

30 artikla: Viisumin kumoaminen

Viisumin kumoaminen tarkoittaa, että viisumin jäljellä oleva voimassaoloaika mitätöidään sen jälkeen, kun viisuminhaltija on tullut jäsenvaltioiden alueelle. Artiklan 1 kohdassa säädetään kahdesta tilanteesta, joissa viisumi voidaan kumota: a) viisuminhaltija voi itse pyytää viisumin kumoamista tai b) toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että viisuminhaltija ei enää täytä maahantulon edellytyksiä sen jälkeen, kun hän on jo saapunut jäsenvaltioiden alueelle.

Jos viisumin kumoavat jonkin muun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset kuin sen, jonka diplomaatti- tai konsuliedustusto oli myöntänyt viisumin, kumoamisesta on ilmoitettava viisumin myöntäneelle jäsenvaltiolle.

31 artikla: Viisumissa sallitun oleskelun keston lyhentäminen

Jos rajavalvontaviranomaiset katsovat, että viisuminhaltijalla ei ole riittäviä varoja suunnitellun oleskelun ajaksi, ne voivat lyhentää viisumissa sallitun oleskelun kestoja. Lyhennys tehdään siten, että viisuminhaltijan mukana olevat varat riittävät toimeentuloon myönnettävän oleskeluajan ajan.

V Luku: Ulkorajalla myönnettävä viisumi

32 artikla: Ulkorajalla myönnettävä viisumi

Asetuksen 32 ja 33 artikla perustuvat neuvoston asetukseen (EY) N:o 415/2003. Sen sisältö on jaettu kahteen eri artiklaan, jotta viisumien myöntämistä rajalla koskevat yleiset säännökset voidaan erottaa kauttakulkumatkalla olevia merimiehiä koskevasta erityistapauksesta.

Asetuksen 32 artiklan 6 kohdassa täsmennetään, että myös silloin kun viisumia haetaan rajalla ja se evätään, hakijalle on ilmoitettava viisumin epäämisestä perusteluineen. Hakijalle on ilmoitettava myös muutoksenhakuoikeuksista.

Valtioneuvoston kannan mukaan ulkorajalla myönnettävälle viisumille ei tulisi tulisi myöntää muutoksenhakuoikeutta.

33 artikla: Viisumin myöntäminen ulkorajalla kauttakulkumatkalla oleville merimiehille

Tämä artikla sisältää erityissäännökset, jotka koskevat viisumin myöntämistä rajalla kauttakulkumatkalla oleville merimiehille. Asetuksen liitteessä XII oleva 1 ja 2 osa käsittelevät neuvoston asetuksen (EY) N:o 415/2003 kaksi liitettä ("Toimintaohjeet" ja "Lomake kauttakulumatkalla oleville merimiehille").

Ehdotuksen lähtökohta on, että biometristen tunnistajien käyttöönotto edellyttää henkilökohtaisten viisumien myöntämistä kaikille hakijoille. Komission mukaan artiklan tarkoitus on soveltaa yhden henkilön ja yhden viisumin periaatetta näin ollen ryhmäviisumit eivät olisi enää mahdollisia.

III OSASTO: Hallinnollisten asioiden hoito ja järjestäminen

34 artikla: Viisumipalveluiden järjestäminen

Tämä artikla vastaa lähinnä yhteisen konsuliohjeiston VII osaa. Vaikka viisumihakijoiden vastaanottoa koskevia säännöksiä on muutettu 37 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustot ovat edelleen vastuussa viisumihakemusten käsittelystä ja lopullisten päätösten tekemisestä.

Yksittäisten asiakirjakansioiden (paperiversion) säilyttämisaika, josta säädetään 3 kohdan toisessa alakohdassa, vastaa viisumitietojärjestelmästä annettavassa asetuksessa säädettyä määräaika.

Monet jäsenmaat kritisoivat kuuden kuukauden välein tapahtuvaa henkilöstön kierrättämistä. Komission mukaan joustavuutta voitaisiin lisätä. Myös asiakirjojen pitkä säilyttämisaika sai jäsenmailta vastustusta.

35 artikla: Viisumihakemusten käsittelyä ja diplomaatti- ja konsuliedustustojen valvontaa varten tarvittavat resurssit

Tämä artikla vastaa Schengenin rajasäännösten samoja seikkoja koskevaa artiklaa.

36 artikla: Viisumihakemuksia käsittelevän henkilöstön käytös

Tämän artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilöstö noudattaa viisumihakijoiden kohtelun ja hakemusten käsittelyn yhteydessä Euroopan unionin perusoikeuskirjaa.

37, 38 ja 39 artikla: Viisumihakemusten vastaanottamisessa ja käsittelyssä noudatettavat yhteistyömuodot

Näiden artiklojen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioiden käyttöön oikeudellinen kehys, jonka perusteella ne voivat valita, minkä vaihtoehdon mukaan ne haluavat järjestää biometristen tietojen keräämisen viisuminhakijoilta.

37 artikla määrittelee kolme uutta tapaa järjestää viisumitoimintoja: yhteiset toimitat muiden jäsenmaiden kanssa, jäsenmaiden yhteiset hakemuskeskukset sekä yhteistyö ulkoisten palveluntarjoajien kanssa.

Asetuksen 38 artikla esittää erityiset säännökset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava, jos ne haluavat tehdä yhteistyötä ulkoisten palveluntarjoajien kanssa.

Asetuksen 39 artikla koskee eräitä organisatorisia näkökohtia, joiden avulla pyritään varmistamaan erityisesti valittujen yhteistyömuotojen läpinäkyvyys. Artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat päättää, että viisuminhakijat voivat valitusta yhteistyömuodosta riippumatta ottaa yhteyttä myös suoraan niiden konsulaatteihin.

40 artikla: Viisumihakemuksen jättämisen kaupallisten organisaatioiden välityksellä

Artiklan 1 kohdassa määritellään tehtävät, jotka voidaan luovuttaa kaupallisten organisaatioiden toteutettavaksi, sen sijaan että yritettäisiin yhteisen konsuliohjeiston tavoin määritellä, millaisten organisaatioiden kanssa yhteistyötä voidaan tehdä, koska tämä on väistämättä varsin epätasällista.

Artiklan 2 kohdassa luetellaan seikat, jotka on tarkistettava ennen valtuutuksen antamista.

Artiklan 3 kohdassa säädetään näiden organisaatioiden jatkuvasta valvonnasta, ja 4 kohdassa säädetään, että valvonnan yhteydessä esiin tulleet kielteiset havainnot on ilmoitettava paikallisen konsuliyhteistyön puitteissa samalla alueella toimiville muiden jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustoille. Yleensäkin luettelot valtuutetuista kaupallisista organisaatioista on annettava

tiedoksi sekä muille diplomaatti- ja konsuliedustustoille että yleisölle (5 kohta).

Jäsenmaiden eräiden viisumitoimintojen ulkoistamisesta on sovittu CCI-muutosasetuksen käsittelyn yhteydessä, että asetuksessa määritellään ne tilanteet, joissa ulkoistamiseen voidaan turvautua: suuret hakemusmäärät, turvallisuussyyt sekä palvelujen ulottaminen ulkoistamisen avulla suuri-kokoisten maiden eri alueille. Lisäksi asetuksessa on tarkoitus määritellä, mitkä tehtävät on aina hoidettava jäsenmaan edustustossa. Näitä tehtäviä olisivat päätösharkinta, hakijan haastattelu, päätöksenteko sekä viisumitarran tulostus ja kiinnittäminen passiin. Tämän lisäksi parlamentti on tuonut esiin ulkoistamiseen liittyvät tietosuojakysymykset sekä ulkoistamispalveluista hakijalle aiheutuvat lisäkustannukset.

Suomi ei ole suunnitellut varsinaisten viisumitoimintojen ulkoistamista muun muassa edellä mainittujen tietosuojasäyden vuoksi. Eräät jäsenvaltiot ovat kuitenkin jo siirtyneet käyttämään kaupallisia yrityksiä, joiden kautta hakijat voivat tehdä ajanvarauksen, saada neuvontaa hakemusprosessista sekä jättää hakemuksen ja biometriset tunnisteet. Sen vuoksi asetuksessa onkin syytä keskittyä määrittelemään ne tehtävät, joita ei voida ulkoistaa. Kustannusten osalta Suomi on katsonut, että hakijoilta voidaan periä korvaus lisäpalveluista, mutta hakijalla tulee aina olla myös mahdollisuus jättää hakemuksensa suoraan edustustoon.

41 artikla: Yleisölle suunnattu tiedotus

On erittäin tärkeää, että hakijat saavat riittävästi tietoa ennen kaikkea viisumin hakemiseen liittyvistä vaatimuksista ja menettelyistä. Viimeaikaisen kehityksen myötä, kun käyttöön otetaan puhelinpalvelukeskuksia, tapaamisjärjestelyjä ja ulkoistamiseen perustuvia yhteistyömuotoja, on samalla pyrittävä varmistamaan, että hakijat saavat riittävästi tietoa siitä, minne ja miten viisumihakemus on jätettävä.

Artiklan 2 kohdassa muistutetaan, että jäsenvaltioiden on sovittava edustusjärjestelyistä, niin että ne voivat ilmoittaa niistä yleisölle vähintään kolme kuukautta ennen tällaisen yhteistyön aloittamista. Samalla on täsmennettävä, mitä hakijaryhmiä edustus kos-

kee. Vastaavaa kolmen kuukauden määräaika-
kaa sovelletaan myös viisumihakemuksen
jättämiseen; sen voi tehdä aikaisintaan kolme
kuukautta ennen suunniteltua matkaa (10 ar-
tiklan 1 kohta).

Käytännössä esiin tulleiden ongelmien
vuoksi artiklan 3 kohdassa säädetään, että
suurelle yleisölle on ilmoitettava siitä, ettei
leimalla, joka osoittaa viisumia haetun ole
oikeusvaikutuksia.,

Artiklan 4 kohdassa todetaan, että yleisölle
on ilmoitettava selkeästi viisumien myöntä-
miseen liittyvistä määräajoista ja vaatimuk-
sesta, jonka mukaan tiettyjen kolmansien
maiden kansalaisten tai tiettyihin ryhmiin
kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten
osalta on tarpeen kuulla viranomaisia etukä-
teen.

Artiklan 5 kohdassa vahvistetaan vaati-
mukset, joiden mukaan yleisölle on ilmoitet-
tava hakijoiden oikeuksista viisumin epämi-
sen yhteydessä.

Artiklan 6 kohdassa korostetaan, että ylei-
sölle on ilmoitettava siitä, että pelkkä viisumi
ei automaattisesti anna oikeutta maahantu-
loon, vaan että viisuminhaltijaa voidaan vaa-
tia esittämään lisäselvityksiä, kun maahantu-
loedellytysten täyttyminen tarkistetaan rajal-
la. Viimeksi mainittua seikkaa ei mainita ny-
kyisessä yhteisön säännöstössä.

IV OSASTO: Paikallinen konsuliyhteistyö

42 artikla: Jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustojen paik- allinen konsuliyhteistyö

Yhteisessä konsuliohjeistossa on paikallista
konsuliyhteistyötä koskeva luku VIII, jossa
säädetään yhteistyön yleiset puitteet sekä
mainitaan tilanteita, joiden yhteydessä on
otettava huomioon paikalliset olosuhteet.
Koska paikallisen konsuliyhteistyön tulokset
ovat kuitenkin käytännössä olleet tähän men-
nessä epätyytyttäviä, asetuksessa säädetään
selkeästi, mitkä tehtävät kuuluvat millekin
taholle ja kuinka usein ne on toteutettava. Jä-
senvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustus-
tot eivät kuitenkaan voi tehdä päätöksiä, jot-
ka luovat oikeudellisesti sitovia oikeuksia ja
velvollisuuksia. Tämän vuoksi paikallisen
konsuliyhteistyön puitteissa olisi arvioitava,

olisiko tiettyjä säännöksiä täsmennettävä
paikallisten olosuhteiden pohjalta. Tällöin
voitaisiin laatia yhteiset ”paikallissäännöt”,
jotka velvoittavat jäsenmaita.

Artiklan 1 kohdan säännösten tarkoitukse-
na on arvioida tarvetta yhdenmukaistaa sa-
malla alueella toimivien jäsenvaltioiden dip-
lomaatti- ja konsuliedustustojen käytäntöjään
sen suhteen, mitä tietoja hakijoille annetaan
ennen hakemuksen jättämistä, sekä hakijoi-
den yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi
hakemuksen jättämisen jälkeen (a–c alakoh-
ta). Yhdenvertainen kohtelu vähentää osal-
taan myös edullisimman viisumikohtelun et-
simistä (niin sanottu *visa shopping* -ilmiö).
Alakohdassa c mainitaan kolmansien maiden
myöntämät matkustusasiakirjat, koska on
erittäin tärkeää, että sekä paikallis- että kes-
kusviranomaisilla on jatkuvasti saatavilla nii-
tä koskeva ajantasainen luettelo. Alakohdan
viimeisessä virkkeessä viitataan siihen to-
siseikkaan, että eräät jäsenvaltiot vaativat
nykyään tiettytyyppisten virallisten matkus-
tusasiakirjojen lisäksi verbaalinootin, toiset
taas eivät.

Paikallisesti on syytä arvioida myös tarvet-
ta ottaa käyttöön yhdenmukaiset menettelyt
sen suhteen, miten edullisimman viisumikoh-
telun etsimistä (niin sanottu *visa shopping* -
ilmiö) voidaan vähentää, kun tehdään yhteis-
työtä ulkoisten palveluntarjoajien tai kaupal-
listen organisaatioiden kanssa (d alakohta).

Artiklan 2 kohdassa säädetään, että lä-
pinäkyvyyden ja yhdenvertaisen kohtelun
varmistamiseksi olisi paikallisen konsuliyh-
teistyön puitteissa laadittava yhteinen tiedote.

Artiklan 3 kohdassa vahvistetaan luettelo
tiedoista, joita on vaihdettava säännöllisesti
Schengen-maiden paikallisessa yhteistyössä.

Vaihtamalla ja tarkastelemalla tilastotietoja
kuukausittain paikalliset diplomaatti- ja kon-
suliedustustot saavat ajantasaisen kuvan toi-
mialueellaan ilmenevistä suuntauksista ja
äkillisistä muutoksista, niin että mahdollisiin
ongelmiin voidaan löytää ratkaisut välittö-
mästi. Keräämällä yleistietoja edustuston si-
jaintimaasta tai -paikasta voidaan varmistaa,
että tämä olennainen kollektiivinen tieto ei
häviä, vaikka konsulaattihenkilöstöä vaihde-
taan säännöllisesti.

Artiklan 4 kohdassa säädetään paikallisen
Schengen-yhteistyön sisällöstä ja järjestämi-
sestä.

Artiklan 5 kohdassa säädetään, että jokaisesta kokouksesta on laadittava raportti, joka kunkin diplomaatti- ja konsuliedustuston on toimitettava maansa keskusviranomaisille.

Artiklan 6 kohdassa säädetään mahdollisuudesta kutsua tarvittaessa paikallisiin Schengen-kokouksiin myös niiden jäsenvaltioiden edustajia, jotka eivät sovelle yhteisön säännöstöä täysimääräisesti, tai kolmansien maiden edustajia.

Valtioneuvosto katsoo, että tulisi välttää yhteistyömuotojen säätämistä liian byrokraattisiksi ottaen huomioon edustustojen henkilöstön niukkuus. Komission mukaan yhteistyötä tulisi korostaa jatkossa enemmän.

V osasto: Loppusäännökset

43 artikla: Poikkeusjärjestelyt

Vuonna 2004 olympialaiset ja paraolympialaiset järjestettiin ensimmäisen kerran Schengenin säännöstöä soveltavassa jäsenvaltiossa. Jotta kyseinen jäsenvaltio olisi voinut noudattaa Schengenin säännösten vaatimuksia täyttäessään olympialaisen peruskirjan mukaiset sitoumuksensa ja jotta toisaalta olisi voitu välttää vahingoittamista tulevia tarjouksia järjestää tällaisia tapahtumia muissa Schengenin säännöstöä soveltavissa jäsenvaltioissa, katsottiin parhaaksi vahvistaa asetuksella erityistoimenpiteitä viisumien myöntämisen ja ulkorajojen ylittämisen helpottamiseksi. Kreikka sovelsi kyseistä asetusta menestyksellisesti vuonna 2004, ja siihen tehtiin tarvittavat muutokset vuonna 2005, niin että Italia saattoi noudattaa samaa menettelyä myöntäessään viisumeja olympialaisten osanottajille. Jotta myös jatkossa voidaan tältä osin helpottaa olympialaisten järjestämistä Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavissa jäsenvaltioissa, sovellettavat erityismenettelyt ja -edellytykset on sisällytetty viisumisäännöstöön, sillä näin niitä voidaan soveltaa nopeasti ja välttää pitkälliset lainsäädäntömenettelyt.

44 artikla: Liitteisiin tehtävät muutokset

Asetuksen liitteitä III, IV, V, VI, VIII, IX, X ja XI muutetaan 46 artiklan 2 kohdassa

säädettyä komitologiamenettelyä noudattaen. Comitologiamenettelyn käyttö on perusteltua siksi, että kyseisissä liitteissä määritellään tämän asetuksen II osastossa säädettyjen, viisumihakemusten vastaanottamista ja käsittelyä koskevien säännösten täytäntöönpanotoimenpiteet.

45 artikla: Viisumisäännösten käytännön soveltamista koskevat ohjeet

Artiklassa säädetään, että viisumikomitea laatii viisumisäännösten käytännön soveltamista koskevat ohjeet. Tällaiset ohjeet ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen käytännössä ja välttää se, että jäsenvaltiot ryhtyisivät laatimaan rinnakkaisia kansallisia ohjeita. Ohjeet valmistuvat siihen mennessä kun yhteisön viisumisäännöstö tulee voimaan.

46 artikla: Komitea

Kyseessä on vakiosäännös comitologiamenettelystä, jota on noudatettava tämän asetuksen soveltamista koskevien toimenpiteiden hyväksymiseksi päätöksen 1999/468/EY mukaisesti. Noudatettava menettely on sääntelymenettely, koska sen tarkoituksena on antaa edellä mainitun päätöksen 2 artiklassa tarkoitettuja laajakantoisia toimenpiteitä.

Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu määräaika, jonka kuluessa neuvoston on tehtävä määräenemmistöllä päätös komission ehdotuksen perusteella toteutettavista toimenpiteistä, jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia, on kaksi kuukautta.

47 artikla: Ilmoittaminen

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava 1 kohdassa luetellut tiedot komissiolle, joka julkaisee ne.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle myös liitteitä I ja II (ennakkokuuleminen) koskevista muutossuunnitelmista. Koska tällaiset muutokset vaikuttavat suoraan viisumihakijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, pelkkä ilmoittamismenettely ei EY:n toimielinjärjestelmän huomioon ottaen riitä. Siksi liitteiden muuttamisesta on päätettävä comitologiamenettelyä noudattaen.

Jotkut jäsenmaat pohtivat onko tietojen julkaiseminen tarpeen. Komissio on puolustanut asian julkaisemista.

48 artikla: Kumoaminen

Tässä artiklassa luetellaan asetuksella kumottavat säädökset.

Koska asetus viisumitietojärjestelmästä perustuu nykyiseen yhteisön säännöstöön, sitä on mukautettava, kun yhteisön säännöstöä muutetaan viisumisäännöstellä. Kyseisen ehdotuksen tulee perustua asianmukaiseen oikeusperustaan (EY:n perustamissopimuksen 66 artikla). Koska viisumitietojärjestelmää koskevaa asetusta ei ole vielä annettu, tässä vaiheessa on mahdotonta ennakoida kovin tarkasti, miten sitä olisi muutettava.

49 artikla: Voimaantulo

Kyseessä on vakiosäännös, jossa säädetään asetuksen voimaantulosta ja sen välittömistä vaikutuksista.

Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotus aiheuttaisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislakiin. Muutoksissa on kyse viisumisäännösten kanssa päällekkäisten säännösten poistamisesta, eli jatkossa voidaan Schengen-viisumimenettelyn osalta soveltaa suoraan sovellettavaa Euroopan unionin lainsäädäntöhierarkiassa asetustasoista yhteistä viisumisäännöstöä. Mahdollisen valituslupamenettelyn vaikutukset lainsäädäntöön ja viranomaiskäytäntöihin tulisi erikseen selvittää.

Taloudelliset vaikutukset

Euroopan unionin ulkorajarahastosta voidaan rahoittaa viisumitoimintoihin liittyviä hankkeita siten, että yhteisön rahoitus osuus on 50–75 prosenttia. Rahoitusta on mahdollisuus hakea muun muassa edustustojen toimintaedellytysten, kuten viisumitietojärjestelmän käyttöönottoon, tilojen kehittämiseen, laitteiden ja apuvälineiden hankintaan sekä henkilöstön säännölliseen koulutukseen. Viisumitoimintojen kehittämiseen varattu osuus

Suomen osalta vuosille 2007–2013 on 7 miljoonaa.

VIS-järjestelmässä, josta on päätetty VIS-asetuksessa (N:o 767/2008), on keskusjärjestelmän rakentamisen arvioitu aiheuttavan Euroopan unionille yhteensä 30 miljoonan euron menoerän. Tämän jälkeen keskusjärjestelmän ylläpidon on arvioitu maksavan unionille 8 miljoonaa euroa vuodessa. Suomi on VIS-järjestelmän käyttöönoton kannalta sikäli edullisessa asemassa eräisiin muihin Schengen-valtioihin verrattuna, että täällä on jo käytössä toimiva ja nykyaikainen kansallinen atk-pohjainen viisumijärjestelmä. VIS-järjestelmän käyttöönoton arvioidaan aiheuttavan Suomelle vuosina 2004–2011 yhteensä noin 16 miljoonan euron kustannukset. Arvio pitää sisällään käyttöönotetun kansallisen SUVI-järjestelmän kehityksen, VIS-keskusjärjestelmään liittymisen, biometrialaitteet sekä biometriakehitystyön.

Mikäli viisumisäännöstöön sisällytetään säännönmukainen valitusoikeus kielteisistä viisumipäätöksistä, se aiheuttaisi huomattavia henkilöstökustannuksia sekä viisuminkäsittelyprosessin että valitusten tuomioistuin-käsittelyn yhteydessä. Näihin kustannuksiin tulisi varautua myös valtion talousarviossa. Vuonna 2007 kielteisiä viisumipäätöksiä tehtiin Suomen edustustoissa 11 670. Mahdollisten valitusten lukumäärää on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Kustannuksia aiheuttaa myös hakemuslomakkeen kääntäminen viisumisäännöstyössä vaadittavien jäsenmaiden kielille.

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 otet-

tavan yhteisen viisumitietojärjestelmän ja biometristen tunnisteiden kanssa luovat hyvät edellytykset tavoitteen toteutumiselle.

Viisumisäännösten tulisi tarjota välineet helpottaa ns. bona fide -matkustamista viisumivaltuutetuista maista ja samalla antaa so-

veltajalle mahdollisuudet väärinkäytösten estämiseen.

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