

24.6.2003

1452/2/02

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

## **SUOMEN PIETARIN PÄÄKONSULAATIN VIISUMIMENETTELY**

1

ASIA

Tarkastin Suomen pääkonsulaatin Pietarissa 17.5.2002. Päätin tarkastuksella esille tulleiden seikkojen vuoksi vielä selvittää seuraavia viisumimenettelyyn liittyviä kysymyksiä.

### 1. Kielteisen viisumipäätöksen perusteleminen

Pääkonsulaatin viisumiyksikössä tarkastuksen yhteydessä esitetyn näkemyksen mukaan kielteistä viisumipäätöstä ei Schengenin-sopimuksen soveltamiseen liittyvien ohjeiden perusteella tarvitsisi perustella. Ulkomaalaislain 13 §:n 6 momentissa tarkoitettua kielteistä viisumipäätöstä on kuitenkin sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan perusteltava mahdollisimman avoimesti (HE 50/1998, s. 21). Tämän vuoksi katsoin aiheelliseksi arvioida kielteisen viisumipäätöksen perusteluvollisuutta.

### 2. Epäily turvapaikan hakemisesta kielteisen viisumipäätöksen perusteena

Viisumivirkailijan kanssa käymässäni keskustelussa kävi ilmi, että epäily turvapaikan hakemisesta Suomessa saattaisi olla eräs peruste hylätä viisumihakemus ja että turvapaikan hakemisen ennustetta arvioitaisiin esimerkiksi viisumihakijan kotimaan tai kansallisuuden perusteella. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa viranomaistoiminnassa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän perusteella. Perustuslain on katsottu kieltävän myös kansalaisuuden perusteella tapahtuvan eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä. Tämän johdosta katsoin asianmukaiseksi selvittää, voidaanko epäilyä turvapaikan hakemisesta pitää asianmukaisena harkintaperusteena hylätä viisumihakemus.

2

SELVITYS

Pyysin 11.6.2002 päivätyllä kirjeelläni Pietarin pääkonsulaattia toimittamaan minulle selvityksen pääkonsulaatin näkemyksestä sen velvollisuudesta ja käytännöstä perustella kielteinen viisumipäätös sekä selvityksen viisumin myöntämismenettelystä niissä tapauksissa, joissa viisumihakijan epäillään hakevan Suomessa turvapaikkaa. Pyysin, että selvityksessä kiinnitettäisiin huomiota erityisesti siihen, kuinka usein viisumi hylätään turvapaikan

hakemiseen liittyvän epäilyn perusteella, millä perusteilla henkilön epäillään hakevan turvapaikkaa Suomeen ja kuinka viisuminkäsittelijöitä on ohjeistettu tällaisia tilanteita varten. Konsuli, va. asiainhoitaja toimitti tänne 9.8.2002 päivätyn selvityksen, joka on tämän päätöksen liitteenä.

Pyysin vielä elokuussa 2002 ulkoasianministeriötä toimittamaan minulle myös oman lausuntonsa edellä kohdissa 1 ja 2 mainituista kysymyksistä. Myös ulkoasiainministeriön 27.9.2002 päivätty lausunto on tämän päätöksen liitteenä.

3

## RATKAISU

3.1

Kielteisen viisumipäätöksen perusteleminen

3.1.1

Saadun selvityksen sisältö

Ulkomaalaislain 13 §:n 6 momentin mukaan "kielteisestä viisumipäätöksestä annetaan kirjallinen ilmoitus." Laissa ei ole määritelty kirjallisen ilmoituksen sisältöä tai sitä, onko kielteinen viisumipäätös perusteltava. Ulkomaalaislain esitöiden mukaan tavoitteena on kuitenkin velvollisuus perustella päätös mahdollisimman avoimesti. Hallituksen esityksen mukaan (HE 50/1998 vp) *"kielteisestä viisumipäätöksestä tulisi antaa kirjallinen ilmoitus ottaen huomioon lainsäädännön salassapitomääräykset ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Suomi on liittynyt Schengenin yleissopimukseen, jonka mukaisesti on hyväksytty yhteiset toimet kielteisestä viisumipäätöksestä ilmoittamisesta. Tavoitteena on mahdollisimman avoin perustelovelvollisuus ja valtion sisäiseen turvallisuuteen liittyvien poikkeusten selvittäminen kansainvälisesti."*

Viisumin hakijalle annettavan, kielteistä päätöstä koskevan kirjallisen ilmoituksen keskeisenä sisältönä on, että hakijalle kerrotaan hakemuksen tulleen hylätyksi, koska Schengenin yleissopimuksen 15 ja 5 artiklan sekä ulkomaalaislain 13 a §:n mukaiset viisumin myöntämisen edellytykset eivät täyty. Samalla hakijalle ilmoitetaan, ettei viisumia koskevaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla.

Schengenin sopimus ei sisällä määräyksiä kielteisen viisumipäätöksen perustelemista. Sen sijaan sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti Schengenin toimeenpaneva komitea, Amsterdamin sopimuksen voimaan tulon jälkeen neuvosto, vahvistaa viisumihakemusten tutkimista koskevat yleiset säännöt. Schengenin sopimuksen soveltamisesta annettujen ohjeiden (Euroopan unionin neuvoston yhteinen konsuliohjeisto diplomaatti- ja konsuliedustustoille (25.6.2001, 8324/1/01), jäljempänä: konsuliohje) mukaan kielteisestä viisumipäätöksestä annetaan kirjallinen ilmoitus, jossa yleisesti viitataan Schengenin sopimuksen kyseessä oleviin 5 ja 15 artikloihin.

Konsuliohje ei edellytä perusteluja sisältävää vastausta, ellei viisumin epääminen

perustu teknisiin tai siihen rinnastettaviin syihin (esim. passin liian lyhyt voimassaoloaika, passissa ei ole tilaa viisumitarralle, passin tekninen kunto, vakuutuksen voimassaoloaika liian lyhyt). Muilta osin konsuliohjeessa viitataan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti velvollisuuksiin ilmoittaa kielteisen päätöksen tarkemmasta sisällöstä. Ulkoasiainministeriö toteaa lausunnossaan, että kielteisen viisumipäätöksen perustelemisen laajuus on "täysin säätämättä oleva kysymys".

### 3.1.2

#### Kannanotto

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Kielteisen viisumipäätöksen perustelemisen laajuudesta ei ole säädetty ulkomaalaislaissa tai Schengenin sopimuksessa. Ulkomaalaislain 13 §:n 6 momentin mukaan kielteisestä viisumipäätöksestä annetaan kirjallinen ilmoitus. Tällöin on otettava huomioon lainsäädännön salassapitomääräykset ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, kuten Schengenin yleissopimus. Pietarin pääkonsulaatin viisumiyksiköstä tarkastuksen yhteydessä esittämää näkemystä, jonka mukaan kielteisistä viisumipäätöistä ei tarvitse lain mukaan perustella, ei täten voida sinänsä pitää lainvastaisena.

Ulkomaalaislaista annetussa hallituksen esityksessä (HE 50/1998) asetetaan kuitenkin kielteisen viisumipäätöksen antajalle tavoitteeksi perustella ratkaisua mahdollisimman avoimesti. Lainsäätäjän tarkoituksena on siten ollut se, että viisumiratkaisuja tekevien Suomen edustustojen tulisi pyrkiä mahdollisimman avoimesti perustelemaan kielteiset viisumipäätökset, ottaen kuitenkin huomioon salassapitomääräykset.

Konsuliohjeissa todetaan, että viisumihakemuksen hylkäämistä koskevaa ilmoitusta voidaan tarvittaessa täydentää kansallisen lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti. Hallintomenettelylain 24 §:n mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Uuden, helmikuussa 2003 hyväksytyt ja 1.1.2004 voimaan tulevan hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ja ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Perusteluvelvollisuus korostuu erityisesti silloin, kun päätös on yksityisen henkilön oikeuden kannalta kielteinen. Hallintolaista annetussa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp, s. 100) todetaan, että päätösten perusteluvelvollisuus edellyttää riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen kohteena oleva yksilö voi pyrkiä toteuttamaan oikeuttaan.

Vaikka kielteisen viisumipäätöksen perustelemisen laajuudesta ei ole olemassa tarkkoja oikeudellisia säännöksiä, tulisi edellä mainitut yleiset Suomen lainsäädännöstä johdetut päätösten perustelemiseen liittyvät näkökohdat ottaa kielteisiä viisumipäätöksiä perusteltaessa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Kielteisiä päätöksiä tulisi pyrkiä perustelemaan erityisesti silloin, kun kielteisen päätöksen saaja tiedustelee asiaa. Hyvään hallintoon kuuluu mielestäni se, että kielteisen viisumipäätöksen saanut henkilö ymmärtää, miksi hakemus on hylätty.

Kielteisen päätöksen mahdollisimman avoin perusteleminen lisää luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen ja siihen, että viisuminhakijoita kohdellaan tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.

Myös uutta ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp, s. 136) perusteluissa on kiinnitetty huomiota kielteisen viisumipäätöksen perusteleamiseen. Sen mukaan "kielteisen viisumipäätöksen perusteet ilmoitettaisiin viisumin hakijalle hänen pyynnöstään." Hallituksen esityksessä käydään läpi ne tilanteet, joissa poikkeaminen hallintolain päätöksentekoa ja päätöksen perustelemista koskevista säännöistä on kuitenkin perusteltua. Perusteluita ei esimerkiksi ilmoitettaisi, jos kielteinen päätös perustuu toisen Schengen-valtion tai kolmannen valtion viranomaiselta saatuun hakijaa koskevaan tietoon.

Pietarin pääkonsulaatin menettelyssä ei kielteisten viisumipäätösten perustelemissä ole tullut esiin lainvastaista menettelyä. Kiinnitän kuitenkin pääkonsulaatin huomiota edellä esittämiini hallintopäätösten perustelemista koskeviin yleisiin näkökohtiin sekä siihen, että ulkomaalaislain 13 §:n perustelujen mukaan myös kielteistä viisumipäätöstä tulisi perustella mahdollisimman avoimesti.

## 3.2

Epäily turvapaikan hakemisesta kielteisen viisumipäätöksen perusteena

### 3.2.1

Saadun selvityksen sisältö

Pietarin pääkonsulaatti toteaa selvityksessään mm. seuraavaa.

*"Ulkomaalaislain 11 §:n mukaan viisumilla tarkoitetaan matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa tai päätöstä, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo sallitaan, jos hän täyttää muut maahantulon edellytykset.*

*Schengenin yleissopimuksessa ei sellaisenaan ole ulkomaalaislain mukaista viisumin määräitelmää. Yleissopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan viisumi voidaan myöntää enintään kolmen kuukauden oleskelua varten.*

*Yleissopimuksen 11 artiklan mukaan viisumi voi olla yhteen tai useaan maahantuloon oikeuttava viisumi, jonka perusteella oleskelun kokonaiskesto kuuden kuukauden ajanjaksoa kohti voi olla enintään kolme kuukautta tai sitten kauttakulkuviisumi, joka oikeuttaa yhteen tai useaan kauttakulkuun kolmanteen valtioon Schengen valtioiden kautta, eikä oleskelun kesto yhden kauttakulkumatkan aikana saa ylittää viittä päivää.*

*Selostettujen säännösten perusteella voidaan todeta, että viisumi myönnetään vain lyhytaikaista oleskelua varten. Käsitteeseen kuuluu se, että kun oleskeluun tarkoitettu aika on kulunut umpeen, viisumin haltija poistuu maasta tai Schengen alueelta. Turvapaikanhakijan oleskelun tarve perustuu muuhun seikkaan kuin edellä tarkoitettuun lyhytaikaiseen oleskeluun ja siihen sisältyy lähtökohtaisesti tarkoitus jäädä maahan lyhytaikaista oleskelua pidemmäksi*

*ajaksi tai mahdollisesti jopa pysyvästi. Oleskelun tarve turvapaikkaa haettaessa poikkeaa siten viisumiin perustuvan lyhytaikaisen oleskelun luonteesta. Viisumia ei sen käyttötarkoituksen perusteella ole mahdollista myöntää hakijalle, joka ilmoittaa tai jonka hakemuksen perusteita arvioitaessa on syytä perustellusti olettaa matkan tarkoituksen olevan turvapaikan hakemisen."*

Ulkoministeriön lausunnon mukaan henkilö, jonka tiedetään aikovan hakea turvapaikkaa tai jonka voidaan perustellusti olettaa hakevan turvapaikkaa, ei täytä edellä tarkoitettuja viisumin saamisen edellytyksiä. Hänen maahantuloperusteensa on muu kuin lyhytaikainen oleskelu.

Ulkoasiainministeriö korostaa lausunnossaan sitä, että ulkomaalaislain 32 §:n mukaan turvapaikkahakemus jätetään poliisille tai passintarkastajalle joko maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen. Ulkomaalaislain 35 §:n mukaan ulkomailla oleva ulkomaalainen voi saada turvapaikan pykälässä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä. Molemmissa tapauksissa ratkaisuvallta kuuluu ulkomaalaisvirastolle. Menettely, jossa turvapaikanhakijalle myönnettäisiin automaattisesti viisumi, siirtäisi tosiasiallisen turvapaikkahakemuksen ratkaisuvallan edustustolle. Edellä mainittujen säännösten perusteella tähän ei ole laillisia edellytyksiä.

Ulkoasiainministeriö pitää perusteettomana käsitystä siitä, että mahdollisten turvapaikanhakijoiden viisumihakemukset hylättäisiin yksinomaan kansalaisuuden tai kansallisuuden perusteella. Koska jokainen hakemus tutkitaan muiden arviointikriteerien perusteella, ei ole mahdollista selvittää, kuinka monessa tapauksessa mahdollisen turvapaikkahakemuksen epäilyllä on ollut vaikutusta hakemuksen hylkäämiseen.

### 3.2.2

#### Kannanotto

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Ulkomaalaisten oikeus tulla maahan ei kansainvälisen oikeuden vakiintuneen tulkinnan mukaan ole ehdoton, vaan se on riippuvainen kunkin maan viranomaisten harkinnasta. Ulkomaalaisella ei ole myöskään ulkomaalaislain mukaan viisumin saamiseen subjektiivista oikeutta, vaan viisumin myöntäminen on harkinnanvaraista.

Viisumin myöntämisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 13 a §:ssä. Sen mukaan viisumi voidaan myöntää, jos ulkomaalainen täyttää ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin 1 ja 3-5 kohdassa säädetyt maahantulon edellytykset. Ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin 1 kohta edellyttää, että hakijalla on voimassa oleva, rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Saman pykälän 3 kohta edellyttää mm. sitä, että viisumin hakijalla on tarvittaessa osoittaa suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset sekä tarvittavat varat, kun otetaan huomioon toimeentuloon ja kotimaahan paluuseen tarvittavat varat. Pykälän 4 kohta edellyttää, että viisumin hakijaa ei ole määrätty maahantulokieltoon ja 5 kohta

sitä, että viisumin hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Ulkomaalaislain 13 a §:ssä ei mainita mahdollisen turvapaikan hakemisen vaikutuksesta viisumiratkaisuun.

Kuten ulkoasiainministeriön lausunnossa todetaan, turvapaikan hakeminen Suomen ulkomaan edustustosta ei ole ulkomaalaislain mukaan mahdollista. Ulkomaalaislaissa ei myöskään ole säännöksiä viisumin myöntämisestä maahan saapumisen jälkeen tapahtuvaa turvapaikan hakemista varten. Jos henkilön tiedetään hakevan Suomessa turvapaikkaa ja viisuminhakija esimerkiksi itse ilmoittaa viisumihakemuksessaan aikomuksestaan hakea maassa turvapaikkaa, ei hänen viisumihakemuksensa hylkäämistä voida nähdäkseni ulkomaalaislain perusteella pitää lainvastaisena. Tämän päätöksen puitteissa minulla ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa siihen laajempaan kysymykseen, mikä Suomen edustuston virkamiesten oikeudellinen vastuu olisi siinä tapauksessa, että kielteisen viisumipäätöksen saaja joutuisi hylkäävän viisumipäätöksen seurauksena vakavien oikeudenloukkausten kohteeksi. (Ks. esim. Gregor Noll, ym: *Safe Avenues to Asylum? The Actual and Potential Role of EU Diplomatic Representations in Processing Asylum Request*. Danish Centre For Human Rights, 2002). Totean kuitenkin, että jos Suomen edustuston virkamies epäilee viisuminhakijan olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, tulisi hänen nähdäkseni vähintään ohjata tällainen henkilö kääntymään esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n tai jonkun muun kyseisessä maassa toimivan kansallisen tai kansainvälisen ihmisoikeusjärjestön puoleen.

Ulkomaalaislain soveltamisen kannalta ongelmallisempaa pidän tilannetta, jossa viisumihakemus hylätään viisuminhakijan *oletetun* turvapaikan hakemisen perusteella. Ulkoasiainministeriön lausunnon mukaan on vaikea arvioida, kuinka monessa tapauksessa mahdollisen turvapaikkahakemuksen epäilyllä on ollut vaikutusta viisumihakemuksen hylkäämiseen.

Oletetun turvapaikkahakemuksen johdosta viisumihakemus hylätään, koska henkilön epäillään Suomessa jättävän turvapaikkahakemuksen esimerkiksi hänen kotimaansa heikon ihmisoikeustilanteen perusteella.

Viisumihakemuksen hylkääminen edellä kuvatun oletuksen perusteella on mielestäni ongelmallista viisuminhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Yksittäisissä tapauksissa viisumin hylkääminen oletetun turvapaikkahakemuksen perusteella voisi johtaa viisuminhakijan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, esimerkiksi silloin, jos viisuminhakijan mahdollisuus tavata hänen Suomessa asuvia sukulaisiaan estettäisiin.

Käsitykseni mukaan viisumihakemuksen hylkääminen oletetun turvapaikkahakemuksen kannalta on viisuminhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta hyväksyttävää vain sellaisissa ulkoministeriön lausunnossa mainituissa tilanteissa, joissa henkilön *perustellusti* voidaan olettaa hakevan turvapaikkaa maahan tulon jälkeen. Koska jokainen Suomeen saapuva ulkomaalainen voi periaatteessa hakea maasta turvapaikkaa, ei pelkkä tietyn ulkomaalaisen *mahdollisuus* hakea turvapaikkaa Suomessa mielestäni riitä kielteisen viisumipäätöksen perusteeksi.

Viisuminhakijoiden mahdollisimman yhdenvertaista ja oikeudenmukaista kohtelua voidaan edistää kielteisten viisumipäätösten mahdollisimman avoimella perustelemisella, kuten edellä kohdassa 3.1.2 totesin. Hyvään hallintoon kuuluu mielestäni se, että kielteisen viisumipäätöksen saanut henkilö ymmärtää, miksi hakemukseen annettiin kielteinen päätös. Jos kielteinen päätös on viisuminhakijan mielestä perustunut virheelliselle oletukselle, hän voi pyrkiä oikaisemaan niitä käsityksiä, jotka liittyvät hänen maahantulonsa tarkoitukseen. Kielteisen viisumipäätöksen mahdollisimman avoin perusteleva lisää luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen ja siihen, että Suomen viranomaiset kohtelevat viisuminhakijoita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.

Ulkoasiainministeriö toteaa lausunnossaan, että kaikki viisumihakemukset käsitellään yksilöllisesti ulkomaalaislain ja Schengenin-sopimuksen vaatimusten mukaisesti. Asiassa ei olekaan tullut esiin oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä. Saatan kuitenkin edellä esittämäni käsityksen turvapaikan hakemiseen liittyvästä epäilystä kielteisen viisumipäätöksen perusteena ulkoasiainministeriön ja Suomen Pietarin pääkonsulaatin tietoon.

### 3.3

#### Toimenpiteet

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson siis, että tämän päätöksen sivun 1 asiakohdissa 1 ja 2 tarkoitetuissa kysymyksissä ei ole tullut esiin oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä Pietarin pääkonsulaatissa. Saatan kuitenkin edellä kohdissa 3.1.2 ja 3.2.2 esittämäni käsitykset Suomen Pietarin pääkonsulaatin tietoon. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä myös ulkoasiainministeriölle ja Ulkomaalaisvirastolle tiedoksi.

Asia ei anna aiheita muihin toimenpiteisiin.