

27.8.2014

Dnro 975/4/14

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

## **VIISUMIHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA**

1

### **KANTELU**

Kantelija A arvosteli 28.2.2014 eduskunnan oikeusasiamiehelle lähettämässään kirjeessä Suomen Nigerian suurlähetystä viivyttelystä hänen sukulaistensa viisumihakemusten käsittelyssä. A:n mukaan asian käsittely oli kanteluajankohtana kestänyt jo lähes neljä kuukautta. A piti suurlähetystön käsittelyaikaa ”kohtuuttomana”. Hän korosti, että viisumihakemus tulisi Schengenin-säännösten mukaan ratkaista kahdessa viikossa.

A peruutti kantelunsa 28.6.2014 päivätyllä sähköpostiviestillä.

Kantelun ja asiassa jo hankitun selvityksen perusteella vaikutti siltä, että viisumihakemusten käsittelyssä olisi ylitetty EU:n viisumisäännöstössä (810/2009) hakemusten käsittelylle säädetty määräaika. Tämän johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi, oliko A:n kantelussa mainittu asia käsitelty viisumisäännösten mukaisesti.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin ulkoasiainministeriön 27.5.2014 päiväty lausunto.

3

### **RATKAISU**

3.1

Ulkoasiainministeriön lausunnon sisältö

*Viisumihakemusten käsitteleminen ja viisumien myöntäminen Suomeen perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (810/2009 EY), joka on osa Euroopan unionin oikeutta. Myös kansallisessa lainsäädännössä – lähinnä ulkomaalaislaissa – säädetään viisumien myöntämisen ja maahantulon edellytyksistä. Viisumisäännösten 4 artiklan 1 kohdan mukaan Schengen-valtion diplomaatti- tai konsuliedustusto käsittelee viisumihakemukset ja tekee niihin päätökset.*

*Kun edustusto käsittelee viisumihakemuksia, se käyttää viisumisäännösten mukaista harkintaa tehdessään maahantulon edellytysten tarkastuksen ja riskinarvioinnin. Viisumisäännösten mukaan edustuston on kiinnitettävä erityistä huomiota sen arvioimiseen, aiheutuuko hakijasta laittoman maahanmuuton riski tai vaara jäsenvaltioiden turvallisuudelle tai aikooko hakija poistua jäsenvaltioiden alueelta, ennen kuin haettavan viisumin voimassaolo päättyy. Viisumihakemusten tulkinta perustuu aina hakijan antamien ilmoitusten totuudenmukaisuuteen ja luotettavuuteen. Viisumipäätös perustuu aina viisumisäännöstiin.*

*Viisumisäännösten 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti hakemusta koskeva viisumipäätös on tehtävä 15 kalenteripäivän kuluessa siitä päivästä jona hakemus on vastaanotettu tutkittavaksi.*

*Saman artiklan 2 kohdan mukaisesti tätä määräaikaa voidaan yksittäisissä tapauksissa jatkaa 30 päivään lisäselvitystä varten ja jos hakemusta on tarpeen tarkastella lähemmin. Määräaikaa voidaan kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan poikkeuksellisesti pidentää 60 päivään niissä erityistapauksissa joissa tarvitaan muita asiakirjoja hakemuksen tueksi.*

*Viisumin epäämispäätöksen perusteet ilmoitetaan kaikille viisuminhakijoille viisumisäännösten 32 artiklan 2 kohdan nojalla vakimuotoista lomaketta käyttäen. Lomakkeeseen on koottu erilaiset perusteet, joiden vuoksi viisumihakemus voidaan evätä. Perusteet kattavat erilaiset oikeudelliset viisumin myöntämisen esteet sekä tilanteet, joissa jokin viisumin myöntämisen oikeudellinen edellytys puuttuu.*

*Hakija voi tehdä oikaisuvaatimuksen epäävään viisumipäätökseen. Hakijalla on myös aina oikeus tehdä uusi viisumihakemus. Uusi hakemus käsitellään itsenäisenä asiana. Myöhempään viisumihakemukseen voivat vaikuttaa viisuminhakijan olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Harkinnan olosuhteissa tapahtuneista muutoksista, kuten myös viisumipäätöksen, tekee toimivaltainen edustusto.*

*Viisumihakemusten osalta asianosaisena pidetään ainoastaan viisuminhakijaa itseään. Viisuminhakija tai hänen laillinen edustajansa voi kirjallisesti valtuuttaa kutsujan tai muun henkilön edustamaan itseään viisumiasiassa, jolloin hän saa samat tiedot kielteisen viisumipäätöksen perusteista kuin hakijakin. B:n [nimi poistettu] ja C:n [nimi poistettu] viisumiasioissa toimivaltainen edustusto oli Suomen suurlähetystö Abujassa, josta B [nimi poistettu] ja C [nimi poistettu] hakivat viisumia Suomeen 6.11.2013 vierailutarkoituksessa A:n ja hänen puolisonsa kutsumina.*

*Suomen Abujan-suurlähetystössä pidetään Nigeriassa asuvien Nigerian kansalaisten matkustusasiakirjat viisumikäsittelyn ajan edustustossa. Jos kyseessä on Abujan suurlähetystön toimialueen, johon kuuluu Nigerian lisäksi 20 muuta Länsi-Afrikan valtiota, muun maan kansalaisen viisumihakemus, edustuston rajayhdyshenkilö tarkistaa tällaisen hakijan matkustusasiakirjan oikeellisuuden viisumihakemuksen jättöpäivänä tai viimeistään sitä seuraavien parin päivän kuluessa, jonka jälkeen hakijalle palautetaan hänen passinsa. Nigeriassa asuvat Nigerian kansalaiset voivat noutaa passinsa itse tai valtuuttaa toisen henkilön noutamaan passin. Passi voidaan myös lähettää asiakkaalle etukäteen maksettuna lähetyksenä DHL:n kautta. B [nimi poistettu] ja C [nimi poistettu] eivät ole noutaneet passejaan edustustosta tai olleet muutoin yhteydessä edustustoon passien palauttamista koskevassa asiassa.*

*Viisumihakemuksen tulkinta perustuu aina hakijan esittämien asiakirjojen ja antamien ilmoitusten totuudenmukaisuuteen ja luotettavuuteen. Abujan suurlähetystö kirjasi viisumihaastattelussa hakijoiden viisumihakemuksiin liitettävät tiedot ja ilmoitukset.*

*B:n [nimi poistettu] ja C:n [nimi poistettu] viisumihakemuksia tarkasteltiin lähemmin hakijoiden laittomaan maahanmuuton ja mahdollisten asiakirjaväärennösten selvittämiseksi. Tällainen asiakirjojen aitouden tulkinta kuuluu viisumihakijoiden hakemuksia tutkittaessa vakiotoimenpiteisiin. Edustustossa toimivan rajayhdyshenkilön tekemän taustatutkinnankin takia C:n [nimi poistettu] hakemuksen käsittely kesti 34 päivää ja vastaavasti B:n [nimi poistettu] hakemuksen käsittely vei 36 päivää. Edustusto teki C:n [nimi poistettu] viisumihakemukseen epäävän päätöksen 10.12.2013 ja B:n [nimi poistettu] viisumihakemukseen epäävän päätöksen 12.12.2013. Hakijoille ilmoitettiin päätösten lisäksi sen perusteet viisumisäännösten liitteen VI mukaisella vakiolomakkeella. Lomakkeeseen viisumin epäämisen syyksi merkittiin kohta yhdeksän eli hakijan aikomusta poistua*

*jäsenvaltioiden alueelta ennen viisumin voimassaolon umpeutumista ei voitu varmistaa ("your intention to leave the territory of the Member States before the expiry of the visa could not be ascertained").*

*Abujan suurlähetystö toimittaa viisumihakijoille viisumipäätökset ja oikaisuvaatimusohjeet pääsääntöisesti sähköisesti. Ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa hakija noutaa henkilökohtaisesti viisumipäätöksen edustustosta. Viisumihakijat tiedustelevat yleensä hakemustensa päätöksiä myös edustuston viisumipalvelunumerosta.*

*Suurlähetystö ei lähetä viisumipäätöksiä Nigerian postilaitoksen palvelujen kautta koska postilaitosta ja sen palveluja pidetään yleisesti epäluotettavina.*

*C:n [nimi poistettu] ja B:n [nimi poistettu] viisumipäätökset ja oikaisuvaatimusohjeet lähetettiin siis sähköisesti hakemuksissa ilmoitettuun kutsujien A:n ja hänen puolisonsa sähköpostiosoitteeseen 17.12.2013. Lähetyksistä on sähköpostijärjestelmästä tulostettu lähetysvahvistus.*

*Viisumipäätösten tiedoksiannon jälkeen edustusto ei ole saanut niistä hakijoilta tai kutsujilta tiedusteluja. Myöskään hakijat tai heidän valtuuttamansa henkilöt eivät ole jättäneet päätöksistä oikaisuvaatimusta edustustoon.*

*Kuten edellä on mainittu, C:n [nimi poistettu] viisumihakemuksen käsittely kesti 34 päivää ja B:n [nimi poistettu] hakemuksen käsittely 36 päivää, koska hakemuksia oli edellä kerrotun mukaisesti tarpeen tarkastella lähemmin. Käsittelyajat ovat ylittäneet viisumisäännösten 23 artiklan 2 kohdassa mainitun 30 päivän määräajan. Kyseisen kohdan mukaisesti viisumihakemuksen käsittelyä voidaan jatkaa 30 päivään yksittäistapauksissa, jos hakemusta on tarpeen tarkastella lähemmin. Koska B:n [nimi poistettu] ja C:n [nimi poistettu] hakemuksiin ei tarvittu asiakirjaselvitystä, käsittelyaikaa ei olisi tullut jatkaa yli 30 päivän.*

*Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö toteaa Suomen Abujan-suurlähetystön ylittäneen viisumisäännösten 23 artiklan 2 kohdassa säädetyin määräajan viisumipäätösten tekemiselle B:n [nimi poistettu] hakemuksen kohdalla 6 päivällä ja C:n [nimi poistettu] hakemuksen kohdalla 4 päivällä. Passi- ja viisumiyksikkö kiinnittää jatkossa edustustojen huomiota siihen, että viisumipäätökset tehdään viisumisäännöstyössä määriteltyjen määräaikojen puitteissa.*

### 3.2

#### Kannanotto

Mitä ensinnäkin tulee edellä kuvatusta selvityksestä ilmenevään kantelijoiden sukulaisten viisumihakemuksen lopputulokseen, niin katson Suomen Nigerian suurlähetystön ratkaisseeseen asian harkintavaltansa rajoissa lainmukaisesti. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomaisen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei myöskään voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja.

Totean tältä osin, että ulkomaalaislain muutoksella, joka tuli voimaan 5.4.2011, otettiin käyttöön oikaisuvaatimus niissä tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan. Ulkomaalaislain 191 a §:ssä todetaan, että " 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." Saadun selvityksen mukaan tässä asiassa ei haettu oikaisua Abujan suurlähetystön viisumiratkaisuun.

Mitä sitten tulee nyt puheena olevien viisumihakemusten käsittelyaikaan, niin voin yhtyä ulkoasiainministeriön lausunnossa esittämään näkemykseen, jonka mukaan viisumihakemusten käsittelyajat ylittivät viisumisäännösten 23 artiklan 2 kohdassa mainitun 30 päivän määräajan. Saadusta selvityksestä käy ilmi, että toisen viisumihakemuksen käsittely kesti 34 päivää ja toisen 36 päivää. Kiinnitän vastaisen varalle Suomen Abujan suurlähetystön huomiota siihen, että viisumihakemukset tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä ja viisumisäännösten määräaikoja noudattaen.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Suomen Nigerian suurlähetystön ja ulkoasiainministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän päätöksen tiedoksi ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikköön. Pyydän ulkoasiainministeriötä toimittamaan toisen päätöskappaleen Suomen Abujan suurlähetystöön. Lähetän päätökseni tiedoksi myös kantelija A:lle.