



Ulkoministeriön ohjeistus viisumihakemusten käsittelyssä

KANTELU

Kantelija arvostelee 3.3.2023 oikeuskanslerille osoitetussa kantelussaan Suomen Pietarin pääkonsulaatin menettelyä. Kantelija arvostelee viisumihakemuksen käsittelemättä jättämistä ja sitä, ettei hakemuksesta perittyä maksua ole palautettu, vaikka hakemusta ei otettu käsiteltäväksi. Viisumiasiassa ei ole myöskään annettu virallista päätöstä valitusosoituksineen.

Kantelija on täydentänyt kanteluaan 14.3.2023, 19.4.2023 ja 21.4.2023. Täydennysten mukaan Suomen Pietarin pääkonsulaatin viisumiyksikkö ei ota hakemusta uudelleen käsiteltäväksi, vaikka viisumihakemukselle on olemassa hyväksyttävä poikkeusperuste.

SELVITYS

Ulkoministeriö on antanut selvityksen 14.8.2023 (VN/15344/2023).

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Ulkomaalaislain (301/2004) 17 §:n mukaan viisumisäännöstöä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännösten laatimisesta) sovelletaan lyhytaikaisiin viisumeihin hallintolain sijasta seuraavasti:

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

Viisumisäännösten 9 ja 10 artiklassa säädetään hakemuksen jättämisestä. Viisumisäännösten 16 artiklassa säädetään viisumimaksusta. Viisumisäännösten 19 artiklassa säädetään hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta ja 23 artiklassa hakemusta koskevasta päätöksestä.

Ulkomaalaislain 190 a §:n 1 momentin mukaan Suomen edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään lyhytaikaisen viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen lyhytaikaisen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Valtion maksuperustelain (150/1992) 11 b §:n 1 momentin mukaan maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä.

Muutoin oikaisuvaatimukseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään. Saman pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Hallinto-oikeuden päätökseen ei kuitenkaan saa haakea muutosta valittamalla.

Ulkoministeriön selvitys

Ulkoministeriön selvityksen mukaan viisumimaksu ei ole nimestään huolimatta maksu viisumista, vaan maksu viisumihakemuksen käsittelystä. Tästä syystä kielteisen päätöksen kohdalla viisumimaksua ei palauteta.

Ulkoministeriö on viitannut jäsenvaltioita velvoittavaan komission täytäntöönpanopäätöksenä annettuun viisumihakemusten käsittelyyn laadittuun soveltamisohjeeseen (Käsikirja II C (2020) 1764/25.3.2020), jonka II osassa luvussa 3.4.6. käsitellään viisumimaksun palauttamista. Ohjeen mukaan viisumimaksua ei yleensä palauteta siitä riippumatta, millainen lopullinen päätös viisumihakemuksesta tehdään. Jos konsulaatti kuitenkin huomaa maksun suorittamisen jälkeen, että se ei ole toimivaltainen käsittelemään hakemusta, tai jos käy ilmi, että hakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi, viisumimaksu on palautettava.

Ulkoministeriö on selvityksessään viitannut siihen, että valtioneuvosto antoi 29.9.2022 periaatepäätöksen suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten matkustamisesta Suomeen ja Suomen alueen kautta. Periaatepäätöksellä on pyritty estämään kokonaan venäläisten turismi ja ei-välttämätön maahantulo Suomeen ja siihen liittyvä kauttakulku. Suomi on alkanut rajoittaa Venäjän kansalaisten maahantuloa turistimatkojen osalta 30.9.2022 lähtien.

Selvityksen mukaan periaatepäätöksen antamisen jälkeen ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikkö ohjeisti edustustoja keskeyttämään käsittelyssä olevien viisumihakemusten käsittelyn ja teknisesti tekemään kansalliseen viisumitietojärjestelmään nk. close application –päätöksen, eli keskeyttämään käsittelyn niihin hakemuksiin, jotka on otettu vastaan ennen 30.9.2022 ja joissa matkan perusteena ei ole ollut valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen poikkeus. Viisumiasiakkaiden passit ohjeistettiin palauttamaan asiakkaille. Ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikkö linjasi, ettei viisumimaksua tai ulkoisen palveluntarjoajan (VFS Global) palvelumaksua palauteta asiakkaille niissä tapauksissa, joissa viisumihakemusten käsittely ohjeistettiin keskeyttämään. Asiakkaille annettiin passin palauttamisen yhteydessä venäjänkielinen tiedote, jossa todettiin, että käsittelyssä oleviin viisumihakemuksiin liittyen passit palautetaan, eikä hakemuksia käsitellä ja käsittelymaksuja ei palauteta.

Ulkoministeriö on selvityksessään katsonut, ettei viisumisäännöstössä tai ulkoministeriön maksuasetuksessa ole sellaista kohtaa, jonka mukaan viisumimaksun palauttamiselle olisi ollut perusteita periaatepäätöksen myötä vallinneessa tilanteessa, jossa vireillä olevien viisumihakemusten käsittely keskeytettiin.

Ulkoministeriö on selvityksessään kertonut linjauksen taustaksi, että ulkoisen palveluntarjoajan eli VFS Globalin palvelumaksujen osalta VFS Global oli tehnyt työn, josta asiakas oli maksanut. Viisumihakemus oli vastaanotettu ja hakijan biometriikka otettu ja hakemus liitteineen siirretty sähköisesti edustuston käsiteltäväksi. Siten näiden ennen 30.9.2022 vireille pantujen viisumihakemusten käsittely edustustossa oli aloitettu ja tästä näkökulmasta viisumimaksujen palauttamiselle ei ole katsottu olevan perusteita.

Ulkoministeriö on lisäksi todennut, että ulkoministeriössä arvioitiin, että viisumimaksujen mahdollinen palauttaminen olisi koskenut suurta määrää hakijoita. Kysymys on siten ollut suuresta rahasummasta. Hakijoista merkittävä osa on siinä tilanteessa ollut Venäjällä ja kyse olisi ollut suurista rahasummista käsiteltäväksi edustustoissa varsinkin käteisellä. Henkilöstön allokoiminen rahavarojen palauttamiseen kassasta hakijoille, palautustavoista, valtakirjamenettelyistä ja muista ratkaisusta neuvottelu asiakkaiden kanssa olisi ollut käytännössä erittäin vaativaa, ja vaatinut henkilöstöresursseja, joita Suomen Venäjän edustustoissa ei ole ollut. Lukuisia kysymyksiä ja tiedusteluja viisumimaksujen palauttamisesta saapui ulkoministeriöön ja edustustoihin. Asiassa on otettava huomioon myös asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu.

Ulkoministeriö on näillä perusteilla katsonut, ettei viisumimaksujen palauttamiselle ole ollut viisumisäännöstön tai ulkoministeriön maksuasetuksen mukaisia perusteita.

Arviointi

Rajaan arviointini asiassa koskemaan ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikön linjausta siitä, miten valtioneuvoston periaatepäätöksen antamisen aikaan 30.9.2022 vireillä olleet Venäjän federaation kansalaisten viisumihakemukset on ohjeistettu käsiteltävän Suomen Venäjän edustustoissa. Ratkaisussani en ota kantaa siihen, olisiko viisumi pitänyt kantelijan tapauksessa myöntää tai olisiko viisumimaksu pitänyt määrätä palautettavaksi.

Hakijalla on viisumisäännöstön edellä mainittujen säännösten perusteella oikeus saada hakemukseensa päätös. Viranomaisella on velvollisuus antaa päätös sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on pantu viranomaisessa asianmukaisesti vireille. Vireillä olevan hakemuksen käsittelyä ei voi viranomaisessa jättää kesken.

Hakijalle on hallintopäätöksen yhteydessä annettava myös oikaisuvaatimus- tai valitusohje siltä osin, kun päätös on muutoksenhakukelpoinen. Ulkomaalaislain 190 a §:n 1 momentin mukaan

viisumin epäämispäätökseen saa vaatia oikaisua ja valtion maksuperustelain 11 b §:n 1 momentin mukaan maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua.

Viranomaisen tiedote passin palauttamisen yhteydessä ei ole hallintopäätös, eikä tähän tiedotteeseen ole ulkoministeriön selvityksen perusteella liitetty oikaisuvaatimusohjausta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän ulkoministeriön huomiota viisumisäännöstön ja hyvän hallintotavan noudattamiseen annettaessa edustustoille ohjeistusta Venäjän federaation kansalaisten viisumihakemusten käsittelyssä siltä osin, kun 30.9.2022 vireillä olleita hakemuksia ei ole käsitelty eikä hakemuksiin ja hakemusmaksujen määräämiseen ole siten annettu muutoksenhakukelpoisia päätöksiä oikaisuvaatimusohjeineen.

Pyydän ulkoministeriön toimittamaan selvityksensä 30.9.2024 mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, jotta 30.9.2022 vireillä olleiden, käsittelemättä jätettyjen Venäjän federaation kansalaisten viisumihakemukset ja niihin liittyvät viisumimaksut ratkaistaan muutoksenhakukelpoisilla hallintopäätöksillä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm