

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att visumbestämmelserna i utlänningslagen ändras att motsvara Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en viseringskodex. I förordningen föreskrivs om förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar samt om upphävande och återkallande av viseringar. I propositionen föreslås att de bestämmelser i utlänningslagen ska upphävas som blev obehövliga i och med att förordningen började tillämpas. Samtidigt är det meningen att bestämmelserna om behörighet i visumärenden ska harmoniseras med förordningen. I propositionen föreslås att det som komplettering till förordningen också regleras om situationer där vissa biträdande uppgifter i anknytning till viseringsansökningarna i enlighet

med förordningen delvis överläts åt honorärkonsuler eller externa tjänsteleverantörer.

Ett omprövningsförfarande införs enligt förslaget också i de fall där visering avslås, upphävs eller återkallas.

Ytterligare ingår det i propositionen bestämmelser om delgivning av beslut i vissa fall samt om handläggningen av viseringsansökningar av familjemedlemmar som hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen.

Det föreslås också att benämningen visering som används i viseringskodexen införs i lagen parallellt med benämningen visum, som används i gällande lag.

Lagen avses träda i kraft den 5 april 2011.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 Nuläge.....	3
1.1 Lagstiftning och praxis	3
1.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands.....	11
2 Målsättning och de viktigaste förslagen	11
3 Propositionens konsekvenser.....	12
4 Beredningen av propositionen	13
DETALJMOTIVERING	15
1 Lagförslag	15
2 Ikraftträdande	27
3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	27
LAGFÖRSLAG	30
om ändring av utlänningslagen.....	30
BILAGA	34
PARALLELLTEXT	34
om ändring av utlänningslagen.....	34

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Utlänningslagen

Enligt 3 § 4 punkten i utlänningslagen avses i den lagen med visum ett tillstånd som berättigar en utlänning att resa in och kortvarigt vistas i Finland, om övriga villkor för inresa uppfylls. Merparten av visumbestämmelserna finns i 3 kap. i gällande utlänningslag. Kapitlet innehåller paragrafer som hänför sig till tillämpliga bestämmelser vid behandling av visumärenden (17 §), visumfrihet och visumplikt (18 §), visumplikt efter det att vistelsetiden utan visum gått ut (19 §), olika slag av Schengenvisum (20 §), giltighetstiden för visum (21 §), anhängiggörande av visumansökan och hörande av sökanden (22 §), allmänna villkor för beviljande av visum (23 §), försäkringskrav (24 §), villkor för territoriellt begränsat Schengenvisum (25 §), beviljande av visum i samband med gränskontroll (26 §), förlängning av Schengenvisum (27 §), återkallande av visum, förkortning av visums giltighetstid och minskning av antalet vistelsedagar (28 §), ogiltigförklaring av visum (29 §), behörighet vid beviljande och förlängning av visum (30 §), behörighet vid återkallande av visum, förkortning av giltighetstiden för visum, minskning av antalet vistelsedagar och ogiltigförklaring av visum (31 §) samt meddelande om avslag på ansökan (32 §).

Huvuddelen av Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar (2009/810/EG), nedan kallad *viseringskodexen*, började tillämpas den 5 april 2010. Sedan dess har visumbestämmelserna i utlänningslagens tredje kapitel, som anges ovan, tillämpats endast i de fall, där den aktuella frågan faller utanför tillämpningsområdet för de bestämmelser i viseringskodexen som började tillämpas den 5 april 2010, eller där dessa bestämmelser förutsätter kompletterande nationell reglering. För varje bestämmelse i utlänningslagen som behandlas i detta avsnitt omnämns

särskilt dess förhållande till viseringskodexen.

I enlighet med artikel 51 i viseringskodexen har handläggningsanvisningar utarbetats för den praktiska tillämpningen av kodexen. De ingår i kommissionens beslut om införande av en handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar 19.3.2010 [C(2010)1620 slutlig].

Som exempel på frågor i 3 kap. i utlänningslagen som till merparten faller utanför tillämpningsområdet för viseringskodexen kan nämnas visumfrihet och visumplikt. I viseringskodexen föreskrivs i det hänseendet bara om skyldigheten att inneha visering för flygplatstransitering. Följaktligen tillämpas fortfarande 18 § i utlänningslagen om visumfrihet och visumplikt fullt ut, med undantag av att skyldigheten att inneha visering för flygplatstransitering bestäms enligt artikel 3 i viseringskodexen och bilaga IV till densamma. Som huvudsaklig bestämmelse om visumfrihet och visumplikt kvarstår enligt hänvisningsbestämmelsen som ingår i 18 § 2 mom. i utlänningslagen rådets förordning (2001/539/EG) om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, nedan kallad *viseringsförordningen*.

Det är nämnvärt att bestämmelserna i artikel 58.4 och 58.5 i viseringskodexen börjar tillämpas först vid en senare tidpunkt. De viktigaste av dessa bestämmelser är de som avses i artikel 58.5 som hänför sig till meddelande av avslag, upphävande och återkallande av visering och till överklagandeförandet, vilka tillämpas från den 5 april 2011.

Bestämmelserna i utlänningslagens tionde kapitel om vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer tillämpas i viseringsärenden också på den fria rörligheten för visumpliktiga familjemedlemmar till unionsmedborgare eller med dem jämförbara personer. Genom lag 432/2010, som trädde i kraft den 1 februari 2010, ändrades 3 och 4 mom. i 153 § om till-

lämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen. Ändringen är i linje med EU-domstolens tolkning av hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, nedan kallat *frirörlighetsdirektivet*, ska tillämpas.

Också i 190 § om besvär och i 191 § om besvärshänsynpunkt finns det bestämmelser om visumbeslut som kommer att tillämpas som förut tills bestämmelserna i artikel 58.5 i viseringskodexen börjar tillämpas den 5 april 2011.

Dessutom finns det flera bestämmelser förknippade med visumplik i utlänningslagens fjärde kapitel om vistelse. Hänvisningar till visumplik finns det också i bestämmelserna om utvisning i utlänningslagens nionde kapitel om avlägsnande ur landet, liksom i bestämmelserna i det elfte kapitlet om transportörers skyldigheter och påföljdsavgift.

Schengenregelverket

Finland och de andra nordiska länderna började den 25 mars 2001 tillämpa det så kallade Schengenregelverket som hör till EU-rätten. Ur viseringssynpunkt var de viktigaste rättskällorna beträffande Schengenregelverket ända till den 4 april 2010 konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknad den 19 juni 1990, nedan kallad *Schengenkonventionen*, samt de gemensamma konsulära anvisningarna som utfärdades för de diplomatiska och konsulära beskickningarna, nedan kallade *gemensamma konsulära anvisningar*.

Schengenkonventionens artiklar 9–17 om viseringar upphävdes genom artikel 56.1 i viseringskodexen som började tillämpas den 5 april 2010. Genom artikel 56.2 a i kodexen som började tillämpas den 5 april 2010 upphävdes också de gemensamma konsulära anvisningarna. Enligt artikel 56.3 i kodexen ska hänvisningar till rättsakter som upphävts genom kodexen förstås som hänvisningar till

kodexen och läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga XIII.

Nära förknippad med viseringskodexen är i Europaparlamentets och rådets förordning (767/2008/EG) om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse, nedan *VIS-förordningen*. I artikel 54 i viseringskodexen föreskrivs om ändringar av VIS-förordningen. Det är dock att märka att det gemensamma informationssystemet för viseringar som grundar sig på VIS-förordningen ännu inte har införts hos myndigheterna som handlägger viseringsärenden. Enligt artikel 51.2 i VIS-förordningen ska den förordningen tillämpas från den tidpunkt som kommissionen enligt artikel 48.1 i förordningen fastställer att VIS ska tas i drift. Tidpunkten är enligt artikel 45.2 i VIS-förordningen bland annat förknippad med driftsberedskapen hos det centrala VIS och de nationella gränssnitten. Kommissionen kommer i enlighet med artikel 48.5 i VIS-förordningen att i Europeiska unionens officiella tidning offentliggöra tidpunkterna, som bestäms separat, för systemets driftsstart i varje region av världen. I det stadiet ska medlemsstaterna i enlighet med vad som anges i artikel 48.3 i VIS-förordningen ha genomfört de nödvändiga åtgärderna för att samla in och överföra de uppgifter som avses i artikel 5.1 till VIS för alla ansökningar i den berörda regionen.

Till lagstiftningshelheten i anknytning till VIS hör också rådets beslut (2008/633/RIF) om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europeiska polisbyrån (Europol) i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. I detta beslut föreskrivs om villkoren, enligt vilka medlemsstaternas utsedda myndigheter och Europeiska polisbyrån (Europol) kan få åtkomst till VIS för sökningar i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott.

Nära förknippad med VIS är också artikel 13 i viseringskodexen om biometriska kännetecken. Enligt artikel 13.2 ska det från sökanden upptas biometriska kännetecken bestående av både ett fotografi och tio fingeravtryck. Enligt artikel 13 i viseringskodexen

ska de biometriska kännetecknen registreras i informationssystemet för viseringar. I synnerhet beträffande insamlingen av sökandes fingeravtryck kan artikel 13 följaktligen börja tillämpas först i samband med att VIS inför regionalt, vilket ännu inte har skett. Det andra biometriska kännetecknet som anges, fotografiet av den sökande, har samlats in redan inom ramen för lagstiftningen före viseringskodexen.

Som en viktig rättskälla i viseringsärenden kvarstår också Europaparlamentets och rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (562/2006/EG), nedan kallad *kodex om Schengengränserna*. Visumfrihet och visumplikt bestäms i regel utifrån viseringsförordningen som nämnts ovan.

Utifrån denna lagstiftning får en beskickning eller annan myndighet i en Schengenstat utfärda en så kallad enhetlig visering som i utlänningslagen kallas Schengenvisum till åtskillnad från Schengenstaternas viseringar avsedda för långvarig vistelse och de viseringar som utfärdas i enlighet med den nationella lagstiftningen i de medlemsstater som inte tillämpar Schengenregelverket i sin helhet eller fullt ut.

Bland annat på grund av de detaljerade bestämmelserna i de gemensamma konsulära anvisningarna har Schengenstaternas nationella spelrum att anpassa handläggningen av Schengenviseringar varit rätt begränsat redan innan viseringskodexen började tillämpas. Utlänningslagens visumbestämmelser har dock varit nödvändiga eftersom unionsregleringen bland annat lämnar vissa administrativa frågor att avgöras nationellt.

År 2009 behandlade de finska beskickningarna ca 796 000 viseringsansökningar, av vilka 1,4 procent avslogs. De flesta, ca 546 000, viseringsbesluten fattades av Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg. Detta antal utgjorde ca 68 procent av de finska beskickningarnas alla viseringsbeslut. Också andelen avslag på ansökningar varierar beskickningarna emellan, vilket bland annat kommer sig av att risken för illegal invandring varierar stort i olika regioner. Det kan exempelvis nämnas att Finlands ambassad i Kairo år 2009 gav avslag på 16,6 procent av viseringsansökningarna, medan andelen av-

slag i Finlands ambassad i Moskva samma år uppgick till 1,2 procent.

Olika slag av visum och giltighetstid

Enligt 20 § 1 mom. i utlänningslagen kan ett Schengenvisum vara engångsvisum, flergångsvisum, genomresevisum, visum för flygplatstransitering eller återkomstvisum. Den bestämmelsen har ersatts av bestämmelsen i artikel 24.1 i viseringskodexen, enligt vilken en visering kan utfärdas för en, två eller flera inresor. En oavbruten vistelse eller den sammanräknade totala längden för flera successiva vistelser får enligt artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna inte överstiga tre månader under en sexmånadersperiod.

Viseringskodexen känner inte till genomresevisum eller återkomstvisum. Utfärdandet av sådana visum upphörde i och med att merparten av bestämmelserna i viseringskodexen började tillämpas den 5 april 2010. För situationer där återkomstvisum tidigare användes kan i enlighet med viseringskodexen ansökas om visering hos en beskickning. Också för situationer där genomresevisum tidigare användes kan ansökas om visering för en, två eller flera inresor.

Villkor för utfärdande av visering

I 23 § i utlänningslagen föreskrivs om allmänna villkor för beviljande av visum. Vidare finns det en separat bestämmelse om försäkringskrav i 24 § i utlänningslagen. I 25 § föreskrivs det också separat om villkoren för territoriellt begränsat visum. I stället för dessa bestämmelser tillämpas viseringskodexen sedan den 5 april 2010. I kodexen har bestämmelserna om utfärdande av visering åtskiljts från bestämmelserna om avslag.

Det är nämnvärt att det i bestämmelserna om beviljande av visering såväl i utlänningslagen som i viseringskodexen hänvisas till villkoren för inresa. Hänvisningen till villkoren för inresa hänför sig i viseringskodexen naturligt nog till kodexen om Schengengränserna. Viseringskodexen ägnar särskild uppmärksamhet åt bedömningen av huruvida sökanden utgör en risk för olaglig invandring. I utlänningslagen hänvisas det till missbruk

med benämningen kringgående av bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

I artikel 21 i viseringskodexen föreskrivs det om kontrollerna som beskickningarna ska göra i syfte att utreda om en visering kan utfärdas. I artikel 24 i kodexen föreskrivs det bland annat om hur giltighetstiden och antalet inresor vid utfärdande av viseringar bestäms. I artikel 25 i kodexen föreskrivs det om villkoren för utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet.

I artikel 32 i viseringskodexen föreskrivs om när ansökan om visering ska avslås. Till innehållet motsvarar bestämmelserna i stort sett bestämmelserna såväl i utlänningslagen som motsvarande bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna. I artikel 32.1 b i viseringskodexen hänvisas det till bedömningen av risken för olaglig invandring med en formulering, enligt vilken det föreligger rimliga tvivel på sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut. I dessa fall ska beskickningen avslå ansökan om visering.

Enligt artikel 32.1 a led i i viseringskodexen ska ansökan om visering avslås också om sökanden ger in en resehandling som utgör en efterbildning eller förfalskning. Enligt artikel 32.1 b ska ansökan om visering avslås om det föreligger rimliga tvivel på äktheten hos de styrkande handlingarna eller på innehållets sanningsenlighet. Enligt artikel 32.1 a led ii i viseringskodexen ska ansökan om visering avslås också om sökanden inte kan styrka ändamålet och villkoren för den planerade vistelsen. Ansökan om visering avslås enligt artikel 32.1 a led iii om sökanden inte tillhandahåller bevis på tillräckliga medel för sitt uppehälle. Ansökan avslås enligt artikel 32.1 a led iv när sökanden redan har tillbringat tre månader av den innevarande sexmånadersperioden på medlemsstaternas territorium. Också om sökanden finns på en spärrlista i syfte att vägras inresa utgör det en grund för avslag på ansökan enligt artikel 32.1 a led v. Enligt artikel 32.1 a led v ska ansökan avslås om sökanden anses vara ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller folkhälsa. Enligt artikel 32.1 a led vii i kodexen är det också en grund för avslag om sökanden inte har en medicinsk reseförsäkring då sådan krävs.

Utfärdande av viseringar vid gränsen

I 26 § i utlänningslagen föreskrivs om beviljande av visum i samband med gränskontroll. I paragrafen hänvisas till rådets förordning (415/2003/EG) om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit, som i enlighet med viseringskodexen har upphävts. Förordningen upphävdes i enlighet med artikel 56.2 f i viseringskodexen, vilken började tillämpas den 5 april 2010. Enligt artikel 56.3 i kodexen ska hänvisningar till upphävda rättsakter förstås som hänvisningar till viseringskodexen och läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga XIII. Om viseringsansökningar som lämnas vid de yttre gränserna föreskrivs i artikel 35 i viseringskodexen, vars bestämmelser i stor utsträckning motsvarar bestämmelserna i artikel 1 i den tidigare nämnda förordningen.

Villkor för utfärdande av viseringar vid de yttre gränserna är enligt artikel 35.1 i viseringskodexen för det första att sökanden uppfyller villkoren för inresa i artikel 5.1 a, c, d och e i kodexen om Schengengränserna. För det andra krävs det att sökanden inte har varit i stånd att ansöka om visering på förhand och vid behov ger in dokumentation som styrker att det finns oförutsedda och tvingande skäl för inresa. För det tredje förutsätter utfärdande av visering vid de yttre gränserna att det anses klarlagt att sökanden kommer att återvända till sitt ursprungsland eller bosättningsland eller transitera genom andra länder än de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut. Enligt artikel 35.2 i kodexen kan kravet på att sökanden ska ha en medicinsk reseförsäkring åsidosättas, om sådan medicinsk reseförsäkring inte finns tillgänglig vid gränsövergången, eller av humanitära skäl.

En visering som utfärdats vid den yttre gränsen ger innehavaren rätt att vistas i landet under högst 15 dagar, beroende på syftet och villkoren för den planerade vistelsen. Enligt artikel 35.6 i viseringskodexen ska en viseringsansökan avslås vid de yttre gränserna i fall som framgår av artikel 32.1 i kodexen samt om sökanden i enlighet med artikel 35.1 b i kodexen anses ha varit i stånd att ansöka om visering också på förhand och sökanden inte på begäran ger in dokumentation som

styrker att det finns oförutsedda och tvingande skäl för inresa.

Ändring av utfärdade viseringar

I 27 § i utlänningslagen föreskrivs om förlängning av Schengenvisum. Bestämmelsen ändrades genom lag 323/2009 så att det i enlighet med Schengenregelverkets krav också går att förlänga giltighetstiden för visum. Sedan den 5 april 2010 tillämpas artikel 33 i viseringskodexen i stället för denna bestämmelse i utlänningslagen. Enligt artikel 33.1 i kodexen kan giltighetstiden och/eller vistelsetiden för en utfärdad visering förlängas om en medlemsstats centrala myndigheter anser att en viseringsinnehavare har styrkt att det föreligger force majeure eller humanitära skäl som hindrar honom från att lämna medlemsstaternas territorium före utgången av den giltighetstid eller vistelsetid som viseringen medger. En sådan förlängning ska enligt artikel 33.1 göras kostnadsfritt. Enligt artikel 33.2 i viseringskodexen kan giltighetstiden och/eller vistelsetiden för en utfärdad visering förlängas om viseringsinnehavaren har styrkt att det föreligger starka personliga skäl som motiverar att giltighetstiden eller vistelsetiden förlängs. Enligt artikel 33.2 i kodexen ska en avgift på 30 euro tas ut för en sådan förlängning.

När det gäller villkoren för förlängning av visum motsvarar bestämmelserna i utlänningslagen och viseringskodexen varandra rätt långt, och följaktligen har myndighetspraxis inte ändrats i någon högre grad sedan viseringskodexen började tillämpas. Det är nämnvärt att det i artikel 33 i kodexen inte nämns något som motsvarar förbudet i 27 § i utlänningslagen att förlänga en visering så att vistelsen sammanlagt räcker längre än tre månader under en halvårsperiod räknat från den första inresan till Schengenområdet.

När det gäller villkoren för upphävande och återkallande av visering och de förfaranden som härvidlag ska tillämpas har sedan den 5 april 2010 artikel 34 i viseringskodexen tillämpats i stället för 28 och 29 § i utlänningslagen. Kodexen känner inte till förkortning av visums giltighetstid eller minskning av antalet vistelsedagar så som föreskrivs i 28 § i utlänningslagen. Dessa bestämmelser

om förkortning av visums giltighetstid eller minskning av antalet vistelsedagar kan följaktligen inte längre tillämpas. Med upphävande av en visering avses i artikel 34.1 i viseringskodexen ett sakläge där det blir uppenbart att villkoren för utfärdandet inte var uppfyllda vid tidpunkten för utfärdandet, medan det med återkallande av en visering i artikel 34.2 avses att villkoren för att utfärda den inte längre uppfylls, även om de ursprungligen uppfylldes vid utfärdandet.

I 28 § 2 mom. i utlänningslagen föreskrivs om möjligheten att återkalla ett visum också om en utlänning avvisas på de grunder som nämns i 148 §. I viseringskodexen föreskrivs uttömmande om villkoren för upphävande och återkallande av en visering och därför har också beslut om eventuellt upphävande eller återkallande av en visering sedan den 5 april 2010 fattats självständigt också vid eventuella avvisningar enligt 148 § i utlänningslagen.

Viseringskodexen lämnar Finland möjligheten att ordna behörigheten vid upphävande och återkallande av en visering så som föreskrivs i 31 § i utlänningslagen. Beslut om upphävande eller återkallande av visering fattas av den utfärdande beskickningen, när utlänningen vistas utanför Schengenområdet. Beslut om upphävande eller återkallande av visering fattas av gränskontrollmyndigheten i samband med gränskontroll. Beslut om upphävande eller återkallande av visering efter inresan fattas av Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten.

Behörighetsbestämmelserna

I 30 § i utlänningslagen föreskrivs om myndigheternas behörighet vid beviljande och förlängning av visum. Paragrafens bestämmelser stämmer i stort överens med artikel 4 i viseringskodexen som började tillämpas den 5 april 2010. Den största förändringen i anknytning till viseringskodexen är det faktum som nämns ovan i stycket om olika slag av visum och giltighetstid att återkomstvisum inte längre beviljas.

Enligt artikel 4.1 i viseringskodexen är det Schengenstaternas konsulat som prövar och fattar beslut om viseringsansökningarna. Enligt artikel 4.3 kan även andra utsedda myn-

digheter komma i fråga i medlemsstaternas utomeuropeiska territorier. Vidare är det enligt artikel 4.4 möjligt att andra myndigheter på beslut av en medlemsstat medverkar vid prövningen av och vid beslut om ansökningar.

Enligt artikel 4.2 i viseringskodexen utfärdas viseringar vid Schengenområdets yttre gränser av de myndigheter som ansvarar för personkontroller. Samma myndighet utfärdar enligt denna punkt också viseringar för sjömän i transit i enlighet med artikel 36 i kodexen. I viseringskodexen används inte längre benämningen gruppvisum, även om det enligt bestämmelserna i bilaga IX till viseringskodexen om utfärdande av viseringar vid gränsen för sjömän i transit, vilka omfattas av viseringstvång, är rederiet eller skeppsmäklaren som med en och samma anmälan informerar de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten om de sjömän som väntas resa in via en land- eller sjögräns till den medlemsstatshamn där fartyget befinner sig eller som fartyget väntas anlöpa.

Också vid tillämpningen av viseringskodexen är polisinspektionen den myndighet i Finland som enligt 30 § 3 mom. i utlänningslagen beslutar om förlängning av visum, antingen genom att förlänga giltighetstiden för ett utfärdat visum och/eller den tillåtna vistelsens längd. I artikel 33 i viseringskodexen används begreppet förlängning, medan utlänningslagen i 30 § 3 mom. använder både begreppen förlängning och ökning.

Såsom tidigare nämnts upphörde tillämpningen av återkomstvisum den 5 april 2010, eftersom det inte finns bestämmelser om denna typ av visum i viseringskodexen. Följaktligen blev behörighetsbestämmelsen om återkomstvisum i 30 § 3 mom. i utlänningslagen onödig efter den 5 april 2010.

I 31 § i utlänningslagen fastställs behörigheten vid åtgärder i viseringar efter utfärdandet, till exempel så att viseringen helt upphävs. Behörigheterna i paragrafen är i överensstämmelse med artikel 34.1 och 34.2 i viseringskodexen, enligt vilka en visering ska upphävas eller återkallas antingen av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade den eller av en annan medlemsstat. Beslut om upphävande eller återkallande av visering fattas enligt 31 § 1 mom. i utlännings-

ningslagen och artikel 34.1 eller 34.2 i viseringskodexen av den utfärdande beskickningen, när utlänningsvinstas utanför Schengenområdet. Beslut om upphävande eller återkallande av visering i samband med gränskontroll fattas enligt 31 § 2 mom. i utlänningslagen och artikel 34.1 eller 34.2 i viseringskodexen av gränskontrollmyndigheten. Beslut om upphävande eller återkallande av viseringen efter visum innehavarens inresa fattas i enlighet med 31 § 3 mom. i utlänningslagen och artikel 34.1 eller 34.2 i kodexen av Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten.

Former för samarbete

Som behörigt organ vid beviljande av visum hänvisas i 30 § 1 mom. i utlänningslagen för det första till en diplomatisk beskickning eller ett konsulat i en Schengenstat. Härutöver hänvisas det i paragrafen också till artikel 17 i Schengenkonventionen, vilken i enlighet med artikel 56.1 i viseringskodexen upphävdes den 5 april 2010, där det föreskrivs om möjligheten att förse utsedda myndigheter i Schengenstaterna med uppgiften att utfärda visering. I utlänningslagen finns det utöver denna hänvisning inte några andra bestämmelser om hur förfarandena kring viseringsansökningar ska ordnas i samarbete med myndigheterna eller med andra offentliga eller privata organisationer i andra medlemsstater.

Schengenstaterna kan i enlighet med artikel 8 i viseringskodexen ingå bilaterala avtal om att en Schengenstat representerar en annan Schengenstat som enligt artikel 5 i viseringskodexen är behörig att pröva en ansökan om visering. Representationsarrangemang som i stort motsvarar viseringskodexens bestämmelser tillämpades redan tidigare, i enlighet med den unionsreglering som föregick viseringskodexen.

I artikel 40 i viseringskodexen föreskrivs på vilket sätt medlemsstaterna ska ansvara för organisationen av handläggningen av ansökningar. I artikel 40.2 föreskrivs det om anskaffning av nödvändig utrustning för insamling av biometriska kännetecken och hänvisas till Schengenstaternas skyldighet att samarbeta sinsemellan inom ramen för det

lokala Schengensamarbetet. Schengenstaternas samarbete kan enligt artikel 40.2 b också organiseras i form av så kallad begränsad representation, samlokalisering eller gemensamma ansökningscentrum. Samarbetsformerna fastställs närmare i artikel 41 i kodexen. Med begränsad viseringsrepresentation avses insamling av biometriska kännetecken på en annan medlemsstats vägnar.

I artikel 43 i viseringskodexen föreskrivs om samarbetet med externa tjänsteleverantörer. I praktiken utgår samarbetet från avtal mellan medlemsstat och extern tjänsteleverantör. Minimikraven som ska ingå i avtalet är förtecknade i bilaga X till kodexen. I artikel 43.8 åläggs medlemsstaterna se till att kraven uppfylls. I artikel 43.4 i kodexen fastställs de uppgifter som endast får utföras av en Schengenstats beskickning. Endast en beskickning får pröva ansökningar, i förekommande fall intervjua sökande, besluta om ansökningar samt skriva ut och påföra viseringsmärken. Tillgång till viseringsinformationssystemen är också uteslutande reserverad för vederbörligen bemyndigad personal.

I artikel 43.6 i viseringskodexen förtecknas de uppgifter, av vilka någon eller några får ges till en extern tjänsteleverantör. Dessa är tillhandahållande av allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär, information till den sökande om de styrkande handlingar som krävs, på grundval av en checklista, insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar (inbegripet upptagande av biometriska kännetecken) och överföring av ansökan till beskickningen, uppbörd av viseringsavgiften, hantering av tidsbeställning för personlig inställelse vid beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören och insamling av resehandlingarna, inbegripet i förekommande fall ett beslut om avslag, från beskickningen och återlämnande av dessa till sökandena.

Även om en Schengenstat inleder samarbete med en extern tjänsteleverantör ska enligt artikel 17.5 i viseringskodexen samtliga sökande bevaras möjligheten att lämna in ansökningarna direkt vid beskickningen.

Också honorärkonsuler får enligt artikel 42 i viseringskodexen bemyndigas att utföra samma uppgifter som en extern tjänsteleverantör. I artikel 42.2 föreskrivs om sakläget

då honorärkonsuln inte är en medlemsstats tjänsteman. I det fallet ska utförandet av uppgifterna som getts till honorärkonsuln genomföras i överensstämmelse med kraven i bilaga X, med undantag för bestämmelserna i punkt D c i den bilagan. För Finlands del finns det föreskrifter om honorärkonsuler bland annat i lagen om utrikesförvaltningen. Enligt 7 § 2 mom. i den lagen är honorärkonsulaten inte statliga förvaltningsmyndigheter och kan ett honorärkonsulat inte vara tjänsteställe för en tjänsteman. Följaktligen kommer bestämmelsen i artikel 42.3 i viseringskodexen, som gäller då honorärkonsuln är en medlemsstats tjänsteman, inte i fråga för Finlands del. I sådant fall tillämpas enligt den punkten i kodexen krav som är jämförbara med de krav som skulle gälla om uppgifterna utfördes av statens beskickning.

Valet av någon av dessa arbetsformer får enligt artikel 40.4 i viseringskodexen inte få till följd att sökanden måste infinna sig personligen på mer än ett ställe för att lämna in en ansökan. En beskickning har emellertid alltid rätt att kalla sökanden till personlig intervju i enlighet med artikel 21.8.

En speciell samarbetsform är samarbetet med kontor som sköter administrativa ärenden, resebyråer och researrangörer. Anvisningar om detta samarbete fanns i del VIII punkt 5 i de gemensamma konsulära anvisningarna som upphävts i enlighet med artikel 56.2 a i viseringskodexen. I artikel 45 i kodexen föreskrivs om medlemsstaternas samarbete med kommersiella mellanhänder. Enligt artikel 45.2 ska medlemsstaternas samarbete med kommersiella mellanhänder grunda sig på att medlemsstaternas relevanta myndigheter beviljar dem ackrediteringen. I artikel 45.1 i kodexen sägs att kommersiella organ som är mellanhänder inte kan ta upp biometriska kännetecken. Med kommersiella mellanhänder avses likadana aktörer som i del VIII punkt 5 i de gemensamma konsulära anvisningarna, såsom researrangörer, vilkas tjänster kan utnyttjas av dem som ansöker om visum utifrån ett ömsesidigt avtalsförhållande mellan den viseringssökande och researrangören.

Samarbetet som avses i artikel 45 i viseringskodexen kan inte helt likställas med till exempel det samarbete med externa tjänste-

leverantörer som avses i artikel 43. Den centrala skillnaden är att det i ett samarbete enligt artikel 43 är en medlemsstat och en extern tjänsteleverantör som står i avtalsförhållande till varandra, medan till exempel ett avtal om reseservice som avses i artikel 45 ingås mellan den viseringssökande och researrangören. Vidare bör nämnas att det i de fall som avses i artikel 45 normalt finns många kommersiella organ som den sökande fritt kan välja emellan.

Avslag på ansökan om visering

På avslag på ansökan om visering och på beslut om att lämna ansökan oprövd tillämpas nationell lagstiftning i stället för viseringskodexen ända fram till den 4 april 2011. Grunderna för avslag på en ansökan ska enligt 32 § 1 och 2 mom. i utlänningslagen med ett skriftligt meddelande uppges för den som ansökt om visum. Standardformuläret för detta meddelande har uppdaterats per den 5 april 2010 så att det motsvarar viseringskodexen. Grunderna uppges inte, om avslaget baserar sig på upplysningar om sökanden som fåtts av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på ett antagande att sökanden kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Beskickningarna får ofta i samband med prövning av viseringsansökningar konfidentiella uppgifter om enskilda sökanden från andra Schengenstater eller tredjeländer. Uppgifterna används som grund för avslag på ansökan om visering när de till sin natur är sådana att villkoren för avslag enligt artikel 32 i viseringskodexen uppfylls till följd av dem. Om beslut motiverades med uppgifter som erhållits genom myndighetssamarbete, kunde systemet med utbyte av uppgifter riskeras. Av denna orsak är det härvidlag befoget att avvika från bestämmelserna i förvaltningslagen om motivering av beslut.

Om beslutet om avslag gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller finsk medborgare som hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen, delges avslaget på ansökan om visering skriftligen i enlighet med 155 a § 3 mom. och avslaget ska moti-

veras, om detta inte strider mot Finlands eller någon annan unionsmedlemsstats säkerhetsintressen. I praktiken ges även detta beslut till den sökande med det omnämnda standardformuläret, men därtill ges en separat motiveringsblankett.

Viseringsmyndigheterna beaktar på tjänstens vägnar bestämmelserna i 10 kap. i utlänningslagen i de fall som hör till tillämpningsområdet för kapitlet, oavsett om den berörda sökanden har åberopat dem. Eftersom det till exempel i informationsnäten finns rikligt med information att tillgå om frirörlighetsdirektivet som 10 kap. i utlänningslagen är fast förbunden med, har det förekommit en del fall där en finsk medborgares i Finland boende familjemedlemmar som omfattas av viseringsplikt i prövningen av sina viseringsansökningar har bett att förfaranden enligt 10 kap. i utlänningslagen ska tillämpas. Det har handlat om fall som inte entydigt har fallit under tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen, eftersom de berörda finska medborgarna inte har haft någon sådan anknytning till en annan medlemsstat i Europeiska unionen som krävs i 153 § i utlänningslagen om kapitlets tillämpningsområde och i artikel 3 i frirörlighetsdirektivet.

Besväräförbud

Om besväräförbud i visumärenden föreskrivs i 191 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen. Enligt punkten får ändring inte sökas genom besvär i beslut om beviljande av visum, ändring av visumets giltighetstid eller de i visumet antecknade vistelsedagarna, återkallande av visum eller meddelande om motiveringen för visumbeslut, om det inte är fråga om avslag på visumansökan som gäller familjemedlemmar till en sådan unionsmedborgare eller en finsk medborgare som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig fritt.

I gällande utlänningslag som trädde i kraft den 1 april 2004 reducerades det omfattande besväräförbud som funnits i ursprungliga 191 § 1 mom. 1 punkten år 2007 med den ovan nämnda hänvisningen till utlänningslagens tionde kapitel. Ändringen som gjordes genom lag 360/2007 grundade sig på förplik-

telserna i frirörlighetsdirektivet och trädde i kraft den 30 april 2007. Enligt artikel 31.1 i detta direktiv ska de berörda personerna ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. För att denna bestämmelse ska kunna tillämpas krävs det att den berörda personen hör till tillämpningsområdet för frirörlighetsdirektivet. Ovan, i samband med besluten om avslag på ansökan om visering, redogörs för missuppfattningar angående tillämpningsområdet för detta direktiv.

1.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands

I de flesta Schengenstater bedöms som bäst behoven av eventuella ändringar i lagstiftningen i samband med att viseringskodexen gradvis börjar tillämpas. I synnerhet Schengenstater, vilkas lagstiftning har innehållit besvärshälsförbud vid avslag på ansökan om visering, har varit tvungna att granska den nationella lagstiftningen. I en del Schengenstater var det redan innan viseringskodexen fastställdes möjligt att överklaga vid avslag på ansökan om visering. I dessa stater medför kodexen inte dess större ändringar i utlänningslagstiftningen med beaktande av att det redan tidigare har gjorts ändringar som gäller Schengenregelverket, till exempel då regelverket började tillämpas.

Viseringsutredningskommittén som tillsatts av svenska regeringen publicerade i september 2009 ett delbetänkande om viseringskodexen (SOU 2009:77). Betänkandet innehöll också ett förslag till författning med ändringar till lagen om utlänningsärenden i Sverige, utlänningslagen. I delbetänkandet kom man till slutsatsen att beslut ska kunna överklagas hos en migrationsdomstol. En sådan finns i anslutning till de allmänna förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

I Tyskland har sökande inte haft rätt att överklaga vid avslag på ansökan om Schengenvisering. Tyska förbundsregeringen bereder ett lagförslag som ska sätta flera författningar som hör till Europeiska unionens lag-

stiftning i kraft nationellt. Till förslaget bifogas också en bestämmelse som slopar besvärshälsförbudet i beslut om Schengenviseringar. I Belgien kan en sökande som fått avslag på sin ansökan om visering lämna in en ny ansökan, men därtill anför besvär hos den rättsinstans som behandlar utlänningsärendet (Conseil du Contentieux des Etrangers). Andra rättsinstans i behandlingen av besvärshälsförbud är högsta förvaltningsdomstolen.

I Norge sker sökandet av ändring i tre steg vid avslag på ansökan om visering. I det första skedet kan den sökande lämna in en omprövningsbegäran till den beskickning som har utfärdat viseringen. Beskickningens beslut med anledning av begäran om omprövning kan överklagas hos den myndighet som ansvarar för utlänningsärenden. Nämnden för utlänningsärenden fungerar som sista instans för sökande av ändring. I praktiken framskrider i allmänhet inte detta administrativa ändringssökande i Norge längre än till beskickningen. Vid avslag på ansökan om visering kan ändring också sökas direkt hos en vanlig domstol, men denna möjlighet utnyttjas ytterst sällan.

I Österrike kan vid avslag på ansökan om visering besvär anföras hos förvaltningsdomstolen eller hos konstitutionsdomstolen. Konstitutionsdomstolen kan upphäva ett avslag på ansökan om visering om den sökandes konstitutionella rättigheter därigenom har kränkts. I detta fall ska myndigheten fatta ett nytt beslut, där konstitutionsdomstolens dom beaktas.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att utlänningslagens visumbestämmelser ändras så att de motsvarar viseringskodexen. Det föreslås att de bestämmelser i utlänningslagen som blev obehövlige i och med att kodexen började tillämpas upphävs. De har behandlats ovan i samband med avsnittet om lagstiftning och praxis.

Det är också meningen att behörighetsbestämmelserna i visumärenden harmoniseras med viseringskodexen. I enlighet med det är det härvidlag närmast viseringsmyndigheterna inom respektive medlemsstats territorium

som kvarstår inom ramen för den nationella regleringen. Enligt förslaget beslutar polisinrättningen om förlängning av visering.

I propositionen föreslås att det som komplettering till förordningen också regleras om situationer där vissa biträdande uppgifter i anknytning till viseringsansökningarna i enlighet med förordningen delvis överläts åt honorärkonsuler eller externa tjänsteleverantörer. Härvidlag kompletteras de föreslagna bestämmelserna kodexens mycket detaljerade reglering bland annat genom att reglera om behöriga myndigheter avseende överlättande av uppgifter och övervakning av uppgifternas utförande.

Ett omprövningsförfarande införs enligt förslaget också i de fall där visering avslås, upphävs eller återkallas. Förfarandet ska enligt förslaget inte tillämpas på beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. i utlänningslagen.

I propositionen ingår också bestämmelser om delgivning av beslut avseende beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering samt begäran om omprövning.

Ytterligare ingår det i propositionen en bestämmelse om handläggningen av viseringsansökan av en familjemedlem som hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen. Bestämmelsen har bland annat samband med samordningen av regleringen i viseringskodexen och frirörlighetsdirektivet.

3 Propositionens konsekvenser

Antalet viseringsansökningar i de finska utlandsbeskickningarna har under 2000-talet ökat explosionsartat. Medan de finska beskickningarna år 1999 prövade ca 326 000 ansökningar, uppgick antalet år 2009 redan till ca 800 000. Samtidigt har det absoluta antalet avslag på ansökningar om visering naturligt nog ökat. År 2009 gavs ca 11 000 avslag, vilket i proportion innebär att 1,4 procent av ansökningarna fick avslag.

Merparten av viseringsansökningarna som lämnas in till finska beskickningar, ca 90 procent, handläggs i de fyra finska beskickningarna i Ryssland. Av alla beslut om av-

slag som de finska beskickningarna fattade 2009 stod dessa fyra finska utlandsrepresentationer i Ryssland för 5730, över hälften. De övriga dryga 5000 besluten om avslag fattades i de andra finska utlandsbeskickningarna som handlägger viseringsansökningar, vilka sammanlagt uppgick till 91 sommaren 2010. Antalet viseringsbeslut varierar efter beskickning. Det finns till exempel inom Schengenområdet beskickningar, där det årligen endast fattas enstaka viseringsbeslut.

Också den proportionella andelen avslag på ansökningar varierar stort. I de beskickningar som är belägna i länder varifrån olaglig invandring utgår i stora mått, såsom Finlands ambassad i Abuja i Nigeria, var avslagsprocenten år 2009 kring 70 och antalet avslag på ansökningar 507. Å andra sidan avslögs till exempel mindre än en halv procent av ansökningarna i det konsulära kontoret i Mursk och i generalkonsulatet i New York.

Det är också anmärkningsvärt att viseringspersonalens storlek i de finska utlandsbeskickningarna varierar oerhört. Medan som mest rejält över hundra viseringstjänstemän är sysselsatta vid Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg, kan samtidigt en person bland personalen vid en mindre beskickning vid sidan av sina många andra uppgifter också sköta viseringstjänstemannens uppgifter.

De finska beskickningarnas lokaler för kundbetjäning är i regel inte planerade för att kunna anpassas till ett snabbt växlande antal sökande. Förändringstrycket riktar sig också gentemot beskickningsnätverket i utlandet och dess omfattning. I enlighet med viseringskodexen kan en medlemsstat i organiserandet av viseringstjänsterna ty sig till samarbete med externa tjänsteleverantörer när det särskilt behövs på grund av det stora antalet sökande eller för att säkerställa viseringstjänsternas geografiska täckning. Den som ansöker om visering kan på det här sättet få sitt ärende bättre och snabbare skött. För Finland och beskickningsnätverket ger det möjligheter till flexibla och effektivare viseringsbetjäning.

Handläggningen av begäran om omprövning är en ny, svår och kompetenskrävande arbetsprocess för beskickningarna. Effekterna sträcker sig också till utrikesministeriets enhet för pass- och visumärenden, som an-

svarar för utbildningen av viseringstjänstemännen på beskickningarna och för rådgivning och instruktioner till beskickningarna. Redan i dagsläget besvarar enheten både de förvaltningsklagomål i viseringsärenden som kommer till ministeriet och de som kommer till beskickningarna.

Utifrån beskickningarnas beslut om avslag och återkallande samt om upphävande av viseringar som inte görs på begäran av viseringsinnehavarna kan man räkna med att det årligen kommer att begäras flera tusen omprövningar av beslut när den föreslagna lagen träder i kraft. Möjligen kan upp till hälften av besluten leda till begäran om omprövning. Räknar man i genomsnitt med minst tre arbetstimmar per omprövning, blir den totala kostnaden för handläggningen av dessa yrkanden 1,1 miljoner euro och personaleffekten 12 årsverken, ponerat att det begärs omprövning i 50 procent av de beslut det gäller.

För att dessa uppgifter ska kunna skötas behöver personalresurserna i utrikesministeriets enhet för pass- och visumärenden utökas med en jurist. I det här skedet föreslås emellertid inte att beskickningarnas utsända personal utökas, även om ändringarna så som beskrivits kommer att öka arbetet på beskickningarna.

Med beaktande av det som anförts skulle sysselsättningseffekten av omprövningsförfarandet fördelas ojämnt över Finlands beskickningsnätverk i utlandet. Utrikesförvaltningen kommer i sina personalflyttningar att beakta det tryck i form av ökat arbete som uppstår mot vissa beskickningar och enskilda viseringstjänstemän genom omprövningsförfarandet. Speciellt kommer man att fästa uppmärksamhet vid tilläggsutbildning för personalen både vid utrikesministeriet och i beskickningarna, vilket avseende behandlingen av begäran om omprövning naturligtvis framöver kommer att utgöra en del av den normala utbildningen i viseringsärenden.

De centrala direkta ekonomiska konsekvenserna som rör utrikesförvaltningen uppkommer alltså genom de utgifter som en tilläggstjänst och utbildningen medför. I en del beskickningar kan det bli nödvändigt att öka den personal som står i arbetsförhållande till beskickningen, den så kallade lokalt anställda personalen. I samarbete med externa

tjänsteleverantörer kan man dessutom vid behov bättre än tidigare hantera enskilda beskickningars behov av ökade personalresurser och större lokaler.

Propositionen har inga betydande konsekvenser för de inhemska myndigheter som är behöriga i viseringsärenden. För polisinsättningen blir konsekvensen litet extra arbete för sådana muntliga höranden enligt föreslagna 155 a § 3 mom. i utlänningslagen där den som ska höras vistas i Finland. Betydelsen av den föreslagna ändringen blir mindre av att höranden endast verkställs när det är motiverat, till exempel om det finns skäl att misstänka att ett så kallat skenäktenskap har ingåtts mellan en viseringsskyldig person som hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen och en unionsmedborgare som vistas i Finland eller en därmed jämförbar person. När man ser till ändringens betydelse ur polisinsättningens synpunkt bör det beaktas att antalet viseringssökande som hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen är begränsat och att polisinsättningarnas viseringssuppgifter minskar när återkomstviseringarna avskaffas. I enlighet med detta kommer inte heller polisinsättningarnas uppgifter att öka i någon betydande grad på grund av propositionen.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid utrikesministeriet. Behoven av ändringar i lag diskuterades vid den nationella viseringskodexarbetsgruppens möte den 5 maj 2010. Arbetsgruppens medlemmar är kallade från utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning, inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, finansministeriet, Polisstyrelsen, Tullstyrelsen och Migrationsverket.

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen sändes på remiss till statsrådets kansli, justiekanslersämbetet, justitieministeriet, inrikesministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning, inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli, minoritetsombudsmannens

byrå, Polisstyrelsen, Tullstyrelsen, Migrationsverket, Finlands röda kors (FRK), Flyktingrådgivningen, Amnesty Internationals Finlandsavdelning, Förbundet för mänskliga rättigheter, Högsta förvaltningsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol.

Utlåtanden gavs av statsrådets kansli, justitieministeriet, inrikesministeriet, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, finansministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli, justitiekanslersämbetet, minoritetsombudsmannens byrå, Helsingfors förvaltningsdomstol, Polisstyrelsen, Migrationsverket, Finlands röda kors (FRK), Flyktingrådgivningen och Amnesty Internationals Finlandsavdelning. Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelnings utlåtande hade också bifogats till inrikesministeriets utlåtande.

Den föreslagna ändringen av utlänningslagen ansågs överlag nödvändig. I utlåtandena lyftes det fram några centrala ändringsförslag till propositionsutkastet. Synpunkter på omprövningsförfarandet och dess brådslande natur framfördes. I en del utlåtanden förhöll man sig kritiskt till förslaget att låta besvärshöjningen kvarstå. I utlåtandena framfördes också en del preciserande tillägg till motiveringarna.

Införandet av ett omprövningsförfarande förordades i flera utlåtanden och det konstaterades att förfarandet förbättrar den viseringssökandes rättsskydd och harmoniserar viseringspraxis. I en del utlåtanden konstaterades att den föreslagna ändringen att begära omprövning inte är tillräckligt effektivt för att säkerställa individens rättsskydd.

Avseende skyndsamheten vid begäran om omprövning konstaterades det i en del utlåtanden att man i den fortsatta beredningen än en gång borde överväga regleringen som avviker från den skyndsamma behandlingen enligt 49 e § i förvaltningslagen.

I en del utlåtanden framfördes önskemål om ändringar i regleringen så att besvärshöj-

ten vid avslag, upphävande och återkallande av visering skulle hänföras till förvaltningsdomstolen. Detta motiverades bland annat med säkerställande av partens rättsskydd i åtanke. Det framfördes också preciseringar till motiveringarna för de i utkastet planerade ändringarna till punkterna i 1 mom. i 191 § om besvärshöjning.

I utlåtandena fästes det också uppmärksamhet vid beskikningarnas begränsade resurser och farhågor om att personalen för viseringsärenden ändå inte utökas när omprövningen införs. Utlåtandena lyfte fram det faktum att beskikningarnas uppgift i förebyggandet av olaglig invandring är väsentlig med tanke på bevarandet av den inre säkerheten och ordningen i Finland, och detta arbete ska inte få lida på grund av den ökande arbetsbördan för behandlingen av begäran om omprövning. I utlåtandena uppmärksammades också att viseringskodexen gör det möjligt att överlåta vissa viseringsåtgärder på en extern tjänsteleverantör. Härvidlag önskades förbättringar till motiveringarna i förslagsutkastet.

Under den fortsatta beredningen omarbetades propositionsutkastet och motiveringarna preciserades utifrån remissresponsen. Det lades till bestämmelser om överlämnandet av vissa biträdande uppgifter i anknytning till viseringsansökningar på honorärkonsuler eller externa tjänsteleverantörer. Det lades också till ett förslag, enligt vilket det inte ska finnas en skyldighet att motivera beslut med anledning av begäran om omprövning i vissa fall. Förslaget i utkastet om delgivning av beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering ändrades. Också vissa begrepp som används i propositionen preciserades. Motiveringar lades till bland annat avseende de biometriska kännetecknen som tas upp vid ansökan om visering.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

3 §. Definitioner. I 4 punkten används benämningen *visum* för ett tillstånd som berättigar en utlänning att resa in och kortvarigt vistas i Finland, om övriga villkor för inresa uppfylls. Förslaget är att denna punkt ändras så att där utöver benämningen *visum* också tas upp benämningen *visering* för detta tillstånd. Den föreslagna ändringen hänför sig till Europeiska unionens visumlagstiftning, där i dagsläget uteslutande den nya benämningen *visering* används på svenska. Eftersom det i många bestämmelser i utlänningslagen och också annanstans i finsk lagstiftning hänvisas till *visum*, föreslås det för att säkerställa att språket i lagstiftningen är begripligt att också benämningen *visum* ska kvarstå i denna punkt.

17 §. Tillämpliga bestämmelser vid handling av visumärenden. I artikeln föreskrivs om tillämpliga bestämmelser vid handläggningen av visumärenden. Det införs en bestämmelse som hänvisar till viseringskodexen, där de viseringsåtgärder i vilka viseringskodexen ska tillämpas går igenom. Dessa åtgärder är följande: inlämnande av ansökan om visering, kontroll av en beskicknings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, handläggning av ansökan, avbrytande av handläggning av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, utfärdande av visering, avslag på ansökan om visering, förlängning av visering, upphävande av visering, återkallande av visering, beslutsförfarandet, motiveringarna till beslut, beslutets innehåll och meddelande om beslut.

Med inlämnande av ansökan om visering hänvisas i synnerhet till de åtgärder som anges i artikel 10.3 i viseringskodexen, till vilka hör att den sökande ska ge in ett ansökningsformulär, en resehandling och ett fotografi, i tillämpliga fall tillåta att fingeravtrycken upptas, betala viseringsavgiften, ge in styrkande handlingar samt i tillämpliga fall ge in bevis på innehav av tillräcklig och giltig medicinsk reseförsäkring. Enligt artikel 13 i kodexen registreras fingeravtrycken i vi-

seringsinformationssystemet. Eftersom informationssystemet ännu inte har införts regionalt, upptas fingeravtryck ännu inte vid någon finsk beskickning.

Denna förteckning påminner om den föreslagna förteckningen i 1 mom. i 191 § om besvärsförbud, men är till vissa delar av mera allmän karaktär beaktande att förteckningen som föreslås i 191 § 1 mom. uttryckligen handlar om beslut, i vilka överklagbarhet eventuellt blir aktuellt.

Det föreslås också en bestämmelse om att förvaltningslagens bestämmelser inte ska tillämpas på de förtecknade åtgärderna. En sådan bestämmelse är nödvändig med beaktande av hur utförligt det i kodexen föreskrivs om viseringsförfarandet. Förhållandena där de beskickningar som utfärdar Schengenvisum är verksamma avviker ofta från europeisk medelnivå. Av den orsaken är förfarandena i enlighet med viseringskodexen mycket klara och enkla och de lämnar också beskickningarna en möjlighet att anpassa sin verksamhet till de lokala förhållandena.

I enlighet med viseringskodexen följer medlemsstaternas alla beskickningar samma slag av administrativa förfaranden och detta övervakas genom kontroller som utförs under ledning av Europeiska unionens kommission. I skäl 6 i ingressen till viseringskodexen sägs att handläggningen av viseringsansökningar bör genomföras på ett professionellt och respektfullt sätt och stå i proportion till de eftersträvade målen. I artikel 39 i viseringskodexen föreskrivs om personalens uppförande vid medlemsstaternas beskickningar.

Är det fråga om något annat viseringsärende än ett sådant som förtecknas i den föreslagna bestämmelsen och som inte regleras i viseringskodexen ska beskickningarna och andra myndigheter som handlägger ärendet handla i enlighet med förvaltningslagen och annan finsk lagstiftning.

18 §. Visumfrihet och visumplikt. Förslaget är att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. som innehåller en hänvisningsbestämmelse som hänför sig till viseringskodexen. Enligt den föreskrivs det i artikel 3 i viseringskodexen om de tredjelandsmedborgare som är

skyldiga att inneha visering för flygplatstransitering. I denna artikel 3 hänvisas det i sin tur bland annat till förteckningen i bilaga IV till viseringskodexen över de tredjeländer, vars medborgare ska inneha visering för flygplatstransitering. Härutöver finns det också andra bestämmelser i artikel 3 i kodexen om skyldigheten att inneha flygplatstransitering. Även om en bestämmelse om viseringsfrihet och viseringsplikt har tagits in i kodexen, kvarstår rådets viseringsförordning som allmän bestämmelse om visumfrihet och visumplikt i enlighet med hänvisningsbestämmelsen i 18 § 2 mom. i utlänningslagen.

Enligt artikel 3.2 i viseringskodexen får enskilda medlemsstater i akuta situationer med massiv tillströmning av olagliga invandrare kräva att andra än medborgare i de länder som avses i bilaga IV till kodexen innehar visering för flygplatstransitering när de passerar genom de internationella transitområdena på flygplatser inom deras territorium. I praktiken kan det i sådana fall hända att alla medlemsstater beslutar införa skyldighet att inneha visering för flygplatstransitering. Under rättelser om enskilda medlemsstaters beslut med anledning av förfarandet i artikel 3.2 i kodexen som redogörs ovan ses årligen över i viseringskommittén i enlighet med artikel 3.3 i kodexen för att överföra den berörda staten till förteckningen i bilaga IV. Viseringskommittén biträder kommissionen i enlighet med artikel 52.1 i kodexen.

Om ett sådant tredjeland, om vars medborgare det i enlighet med ovan medlemsstatsvis har underrättats om skyldighet att inneha visering för flygplatstransitering, inte överförs till förteckningen i bilaga IV, får den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 3.4 i viseringskodexen dra tillbaka sitt krav på visering för flygplatstransitering eller fortsättningsvis behålla det. En förutsättning för att få hålla skyldigheten i kraft är att det måste anses vara fråga om ett sådant fall som avses i artikel 3.2 i kodexen med en akut massiv tillströmning av olagliga invandrare.

27 §. Användning av honorärkonsuler. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den hänför sig till användning av honorärkonsuler.

Det föreslås att det i 1 mom. införs en hänvisning till artikel 42 i viseringskodexen, en-

ligt vilken utrikesministeriet ger i artikeln avsett bemyndigande av honorärkonsuler att utföra någon eller några av de uppgifter som avses i artikel 43.6 i kodexen och med dem förknippade åtgärder för att säkerställa säkerhet och skydd för uppgifter. En förutsättning för bemyndigandet är att användningen av en honorärkonsul är nödvändig för tjänsternas tillgänglighet eller verksamhetens effektivitet eller av någon annan motsvarande särskild orsak.

I artikel 43.6 i viseringskodexen är de stöduppgifter noggrant avgränsade som i enlighet med artikel 42 kan ges till honorärkonsuler för att biträda beskickningarna som handlägger viseringsansökningar. Dessa uppgifter är tillhandahållande av allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär, information till sökande om de styrkande handlingar som krävs, på grundval av en checklista, insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar (inbegripet upptagande av biometriska kännetecken) och överföring av ansökningarna till beskickningen, uppbörd av viseringsavgiften, hantering av tidsbeställning för personlig inställelse vid beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören samt insamling av resehandlingarna, inbegripet i förekommande fall beslut om avslag, från beskickningen och återlämnande av dessa till sökandena.

Enligt artikel 17.5 i viseringskodexen ska samtliga sökande också kunna lämna in ansökningarna direkt vid beskickningen, även om Schengenstaten bemyndigar en honorärkonsul att utföra någon eller några av uppgifterna som nämnts ovan. Det är således fråga om att endast delvis överlåta uppgifter åt honorärkonsuler.

Möjligheten att i enlighet med artikel 42 i viseringskodexen ge de nämnda uppgifterna till en honorärkonsul är ett alternativ till samarbetet med en extern tjänsteleverantör enligt artikel 43 i kodexen. I kodexen föreskrivs det emellertid inte uttryckligen om villkoren för möjligheten att använda honorärkonsuler. Följaktligen föreslås att förutsättningarna för att utrikesministeriet ska kunna bemyndiga en honorärkonsul att utföra någon eller några av uppgifterna i artikel 43.6 ska slås fast. Vid tillämpningen av dessa förutsättningar om tjänsternas tillgänglighet,

verksamhetens effektivitet eller någon annan motsvarande särskild orsak ska dock i tillämpliga delar förutsättningarna för samarbete med en extern tjänsteleverantör enligt artikel 40 i kodexen beaktas.

I 2 mom. föreslås en hänvisning till kraven enligt artikel 42 i viseringskodexen som ställs på en honorärkonsul när han eller hon utför uppgifter som avses i artikel 43.6.

I artikel 42.2 föreskrivs om en situation där honorärkonsuln inte är en medlemsstats tjänsteman. I det fallet ska uppgifterna som ges honorärkonsuln genomföras i överensstämmelse med kraven i bilaga X till viseringskodexen, med undantag för bestämmelserna i punkt D c i den bilagan. För Finlands del föreskrivs det om honorärkonsuler bland annat i lagen om utrikesförvaltningen. Enligt 7 § 2 mom. i den lagen är honorärkonsulaten inte statliga förvaltningsmyndigheter och ett honorärkonsulat kan inte heller vara tjänsteställe för en tjänsteman. Det framgår av artikel 42.2 i viseringskodexen att honorärkonsulns ansvar för sina åtaganden i fall som hör till tillämpningsområdet för 42.2 grundar sig på krav enligt bilaga X till viseringskodexen.

Om honorärkonsuln är en medlemsstats tjänsteman, ska enligt artikel 42.3 i viseringskodexen de krav tillämpas på honorärkonsulns uppgifter som den berörda Schengenstaten ställer på sina beskickningar. Detta innebär att den berörda medlemsstatens lagstiftning tillämpas på honorärkonsulns uppgifter. Enligt 7 § 2 mom. i lagen om utrikesförvaltningen kan ett honorärkonsulat inte vara tjänsteställe för en tjänsteman. Följaktligen kommer det sakläge som anges i artikel 42.3 i viseringskodexen inte i fråga för Finlands del, där alltså den nationella lagstiftningens krav i enlighet med artikel 42 i kodexen skulle tillämpas på handläggningen av honorärkonsulns uppgifter i stället för kraven enligt bilaga X till kodexen.

28 §. Externa tjänsteleverantörer. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den hänför sig till externa tjänsteleverantörer.

Det föreslås en bestämmelse i 1 mom. om att utrikesministeriet i de fall som anges i artikel 40.3 i viseringskodexen får besluta ge någon eller några av de uppgifter i anslutning till visering som anges i artikel 43.6 i kodexen att utföras av en extern tjänsteleverantör.

Vidare föreslås en bestämmelse om att detta beslut kan omfatta en eller flera beskickningar. Viseringskodexen tillåter medlemsstaterna att avtala om samarbete med externa tjänsteleverantörer, men artikel 43.6 begränsar samarbetet till en eller flera angivna uppgifter.

De stöduppgifter som en extern tjänsteleverantör får ges behörighet att utföra för att biträda beskickningarna som handlägger viseringsansökningar är tillhandahållande av allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär, information till den sökande om de styrkande handlingar som krävs, på grundval av en checklista, insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar (inbegripet upptagande av biometriska kännetecken) och överföring av ansökan till beskickningen, uppbörd av viseringsavgiften, hantering av tidsbeställning för personlig inställelse vid beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören och insamling av resehandlingarna, inbegripet i förekommande fall beslut om avslag, från beskickningen och återlämnande av dessa till sökandena.

I praktiken är de externa tjänsteleverantörernas assistans till beskickningarna i enlighet med minimikraven som utgår från bilaga X till viseringskodexen till sin natur teknisk och osjälvständig. Följaktligen kan exempelvis externa tjänsteleverantörers rådgivning till visumsökande i strängt avgränsade frågor inte grunda sig på självständiga tolkningar av Europeiska unionens viseringslagstiftning gjorda av den externa tjänsteleverantörens personal, utan endast förmedling till de sökande av standardiserade svarstexter som beskickningen har överlämnat till den externa tjänsteleverantören kommer i fråga. En extern tjänsteleverantör är således i praktiken tvungen att vid utförandet av rådgivningsuppgifterna enligt artikel 43.6 i kodexen styra alla inte helt enkla frågor till beskickningen för att besvaras. Samma osjälvständighet gäller också insamlingen av fingeravtryck som i enlighet med viseringskodexen inleds vid en senare tidpunkt, såvida också denna uppgift som föreskrivs i artikel 43.6 i viseringskodexen ges till externa tjänsteleverantörer. De externa tjänsteleverantörerna endast förmedlar sökandens fingeravtryck till beskickningen, och kan inte till exempel fatta

beslut i enlighet med artikel 13.7 i viseringskodexen om att befria sökande från kravet på att lämna fingeravtryck.

Enligt artikel 17.5 i viseringskodexen ska samtliga sökande också kunna lämna in ansökningarna direkt vid beskickningen, även om Schengenstaten inleder samarbete med en extern tjänsteleverantör när det gäller de avgränsade stöduppgifter som redogörs ovan. Det är således även här fråga om att endast delvis överlåta uppgifter, liksom ovan i samband med 27 § om honorärkonsuler.

Enligt artikel 43.2 i viseringskodexen ska samarbetet med en extern tjänsteleverantör baseras på ett rättsligt instrument som ska uppfylla de krav som ställs i bilaga X till kodexen. Utifrån hänvisningarna i artikel 43 till detta rättsliga instrument enligt bilaga X kan den möjligheten klart uteslutas att kraven i respektive Schengenstats nationella lagstiftning skulle tillämpas på den externa tjänsteleverantörens verksamhet utöver kraven i bilaga X. Denna tolkning får också stöd av jämförelsen mellan bestämmelserna i artikel 42.2 och 42.3 i viseringskodexen som gjorts ovan i samband med föreslagna 27 §. Med beaktande av karaktären hos minimikraven i bilaga X kan en extern tjänsteleverantörs ansvar som baserar sig på det rättsliga instrumentet enligt bilaga X i kodexen och övervakningen av detta ansvar karaktäriseras som avtalsbaserat. Ansvarets avtalsbaserade beskaffenhet stöds också av att externa tjänsteleverantörers skyldigheter inte regleras direkt i artikel 43 i kodexen.

I 2 *mom.* föreslås en bestämmelse om att utrikesministeriet i de fall som föreskrivs i artikel 40.3 i viseringskodexen får besluta att ge någon eller några av de uppgifter som förtecknas i artikel 43.6 i viseringskodexen att utföras av en extern tjänsteleverantör. I momentet föreskrivs också om att utrikesministeriets beslut om att använda en extern tjänsteleverantör kan omfatta en eller flera beskickningar. Den föreslagna bestämmelsen är i överensstämmelse med det som bestäms om utrikesministeriets uppgifter i reglementet för statsrådet.

I 3 *mom.* föreskrivs om att avtal med externa tjänsteleverantörer ska omfatta villkor i enlighet med artikel 43 i viseringskodexen samt bestämmelser om avtalets giltighetstid

och om hävande av avtalet. Den föreslagna första meningen i momentet om avtalsvillkor preciserar det som reglerats i artikel 43.2 i viseringskodexen om basen för samarbetet med en extern tjänsteleverantör. Den föreslagna bestämmelsen anknyter till den del som hänför sig till avtalets giltighetstid och hävande av avtalet till villkoret i punkt D c i bilaga X i kodexen om att det rättsliga instrumentet ska innehålla en klausul om tillfälligt upphörande eller uppsägning.

29 §. *Externa tjänsteleverantörers verksamhet.* Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den hänför sig till externa tjänsteleverantörers verksamhet.

I 1 *mom.* hänvisas enligt förslaget till externa tjänsteleverantörers rätt att i enlighet med artikel 17 i viseringskodexen ta ut en serviceavgift av viseringssökande. I artikeln fastställs att serviceavgiften ska stå i proportion till de verkliga kostnaderna. I artikeln fastslås också avgiftens maximibelopp, som för närvarande är 30 euro. I enlighet med artikel 17.5 ska också samtliga sökande bevaras möjligheten att lämna in ansökningarna direkt vid beskickningen, varvid ingen serviceavgift tas ut.

I 2 *mom.* föreskrivs att en extern tjänsteleverantör ska följa grunderna för god förvaltning och skydda personuppgifter mot att förstöras genom olyckshändelse eller olagligt förfarande, eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna. Bestämmelsen hänvisar allmänt till tjänsteleverantörens förpliktelser att i enlighet med det rättsliga instrumentet som baserar sig på bilaga X i viseringskodexen följa grunderna för god förvaltning och att skydda förmedlade personuppgifter. Av de orsaker som anges ovan i samband med 28 § 1 *mom.* är det inte heller möjligt att nationellt reglera till exempel att den externa tjänsteleverantören i sin verksamhet ska följa Schengenstatens nationella lagstiftning. En sådan avtalsbaserad lösning som anges i viseringskodexen är också ändamålsenlig, med beaktande av att den externa tjänsteleverantörens verksamhet vanligtvis äger rum på så kallade tredje länders territorium. Däremot kan det naturligtvis i avtalet med den externa tjänsteleverantören

fastställas vilket lands lag som ska tillämpas på avtalet samt avtalets forum.

Enligt 3 mom. ska utrikesministeriet och berörda finska beskickningen övervaka den externa tjänsteleverantörens verksamhet i enlighet med artikel 43 i viseringskodexen. Den externa tjänsteleverantörens dagliga verksamhet styrs av beskickningen, som inom ramen för det lokala Schengensamarbetet enligt artikel 43.3 i viseringskodexen också ska utbyta uppgifter om valda externa tjänsteleverantörer med andra medlemsstaters beskickningar. Utrikesministeriet och beskickningen kan i enlighet med artikel 43.11 i kodexen till exempel genomföra slumpmässiga kontroller på plats i den externa tjänsteleverantörens lokaler.

30 §. Behörighet att pröva och avgöra ansökan om visering och att förlänga visering. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den hänför sig till behörigheten att pröva och avgöra ansökan om visering och att förlänga visering.

I 1 mom. föreslås en hänvisning till artikel 4.1–4.4 i viseringskodexen, där det föreskrivs vilka myndigheter i Schengenstaterna som ska pröva och fatta beslut om ansökningar. Behörigheten för dessa myndigheter regleras i kodexen så att det för Finlands del inte finns behov av kompletterande nationell lagstiftning.

Enligt artikel 4.1 i viseringskodexen ska ansökningar prövas av och beslut fattas av konsulaten. I utlänningslagen används benämningen finsk beskickning för sådana myndigheter.

Enligt artikel 4.2 i viseringskodexen får ansökningar prövas och beslut fattas vid medlemsstaternas yttre gränser av de myndigheter som ansvarar för personkontroller i enlighet med artiklarna 35 och 36. Hänvisningen i artikel 4.2 i kodexen till myndigheter som ansvarar för personkontroller motsvarar i sak hänvisningen till gränskontrollmyndigheten på inresestället i 30 § 2 mom. i gällande utlänningslag.

Enligt artikel 4.3 i viseringskodexen får i medlemsstaternas utomeuropeiska territorier ansökningar prövas av och beslut fattas av de myndigheter som den berörda medlemsstaten utser.

Enligt artikel 4.4 i viseringskodexen kan en medlemsstat begära att andra myndigheter än de som anges i punkterna 1 och 2 ska medverka vid prövningen av och vid beslut om ansökningar. I motsats till en del andra medlemsstater har Finland inte ett system där en central myndighet som ansvarar för viseringsärenden deltar i viseringsbesluten så att den centrala myndigheten själv fattar visumbeslutet i stället för den beskickning eller den myndighet som ansvarar för personkontroller som avses i artikel 4.1 och 4.2 i viseringskodexen.

I 2 mom. föreskrivs att polisinspektionen beslutar om förlängning av visering i enlighet med artikel 33 i viseringskodexen. Bestämmelsen är nödvändig, eftersom myndigheter som är behöriga att förlänga viseringar inte fastställs i artikel 33 i kodexen.

31 §. Behörighet att upphäva och återkalla visering. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den hänför sig till behörigheten att upphäva och återkalla visering.

Det föreslås att 1 mom. ändras så att behörigheten som där föreskrivs ska gälla upphävande och återkallande av visering i enlighet med artikel 34 i viseringskodexen. Ändringen inverkar inte på vilka myndigheter som är behöriga att upphäva eller återkalla viseringar. Vidare ändras hänvisningen om en utlänningsvist utomlands till en utlänningsvist utomlands. En utlänningsvist, vars visering upphävs eller återkallas, kan med sin visering också vistas i de andra Schengenstaterna.

Enligt artikel 34.1 i viseringskodexen ska en visering som huvudregel upphävas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade den. Enligt artikel 34.2 i kodexen ska en visering som huvudregel återkallas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade den. Både när det gäller upphävande och återkallande kan också en annan medlemsstat än den som utfärdade viseringen upphäva och återkalla den. I det fallet ska de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen underrättas om upphävandet eller återkallandet.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om att visering i samband med gränskontroll upphävs eller återkallas av gränskontrollmyndig-

heten. I viseringskodexen regleras det inte separat om sådant ogiltigförklarande av visum som avses i gällande 29 § i utlänningslagen som enbart avser en anteckning på visumklistermärket. Upphävande enligt artikel 34 i viseringskodexen avser en helhet som innefattar såväl åtgärden som sättet att verkställa det på.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om att Migrationsverket, polisinspektionen eller gränskontrollmyndigheten upphäver eller återkallar en visering, om utlänningsansökan vistas på finskt territorium.

Uttrycket polisinspektionen är i samklang med gällande lagstiftning om polisen.

155 a §. Unionsmedborgares familjemedlemmars inresa. I propositionen föreslås inga ändringar i 155 a § 1 och 2 mom., vilka inte handlar om viseringsförfarande.

I 3 mom. föreskrivs att en viseringsansökan av en familjemedlem till en unionsmedborgare ska handläggas avgiftsfritt, så snabbt som möjligt och med tillämpande av ett påskyndat förfarande. I momentet föreskrivs vidare att de som lämnat in en viseringsansökan eller deras familjemedlemmar kan höras muntligen när utfärdande av visering övervägs. När det gäller behörighet att verkställa hörande föreslås en bestämmelse om att hörandet verkställs av en finsk beskickning, om den ska höras vistas utomlands, och av polisinspektionen, om den ska höras vistas i Finland. Vidare föreslås en bestämmelse om att en tjänsteman på en finsk beskickning får verkställa hörandet, om det krävs för att utreda viseringsärendet.

Bestämmelsen i föreslagna 3 mom. baserar sig avseende den avgiftsfria handläggningen av viseringsansökan och snabbheten på artikel 5.2 i frirörlighetsdirektivet. Även om rätten till fri rörlighet nämns i artikel 1.2 i viseringskodexen, föreslog kommissionen inte någon bestämmelse till kodexen om viseringsförfarandet för familjemedlemmar. Eftersom Europeiska unionen inte har använt sin lagstiftningsbefogenhet i frågan, bör den regleras i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det är emellertid att märka att viseringskodexen också tillämpas på viseringsförfarandet för en viseringspliktig person som hör till tillämpningsområdet för frirörlighetsdirektivet, om inte annat särskilt föreskrivs.

Vid bedömningen av nödvändigheten att reglera om muntligt hörande av sökande eller deras familjemedlemmar som omfattas av rätten till fri rörlighet bör för det första beaktas att det enligt artikel 1.2 i viseringskodexen ska tas hänsyn till rätten till fri rörlighet. För det andra bör det nämnas att det med anledning av bestämmelsen inte kan anses vara helt klarlagt, huruvida intervjustämmanden i artikel 21.8 i kodexen kan tillämpas på muntligt hörande av en unionsmedborgares familjemedlem som omfattas av rätten till fri rörlighet. I bestämmelsen i artikel 21 i viseringskodexen nämns inte heller intervjuer av familjemedlemmar till sökande, vilket är ägnat att styrka uppfattningen att avsikten har varit att utredningarna i samband med ansökningar från sökande som omfattas av rätten till fri rörlighet, åtminstone vad intervjuer beträffar, inom ramen för frirörlighetsdirektivet lämnas för reglering i medlemsstaternas lagstiftning. På grund av dessa faktorer är bestämmelsen om hörande absolut nödvändig.

Behovet av att muntligt höra sökande eller deras familjemedlemmar i enlighet med momentet lämnas till den för handläggningen av ansökan ansvariga myndighetens prövning. I denna prövning bör bland annat också den tidigare nämnda bestämmelsen i artikel 21.8 beaktas, enligt vilken sökande ska intervjuas i motiverade fall. En sådan motiverad orsak för hörande föreligger till exempel då det vid en kontroll i enlighet med artikel 21.3 a framgår skäl att betvivla de uppgifter som har getts in avseende ändamålet och omständigheterna kring den sökandes planerade vistelse.

För att kvarhålla enhetligheten i utlänningslagens begreppsapparat föreslås det att begreppet muntligt hörande används i 3 mom. Också i 64 § i utlänningslagen används benämningen muntligt hörande för detta samtal. Med muntligt hörande avses i föreslagna 3 mom. ett samtal med den berörda personen angående ändamålet och omständigheterna kring vistelsen ansökan hänförs till. Innehållet i detta samtal kan efter prövning av myndigheten registreras i ett protokoll, vars innehåll bekräftas såväl av den tilltalade personen som av den tjänsteman på en finsk beskickning eller polisinspektion som

har arrangerat samtalet. Samtalet kan också sparas med tekniska hjälpmedel.

I den föreslagna bestämmelsen åläggs viumsökande eller deras familjemedlemmar inte att delta i ett samtal. Vanligtvis torde det dock vara i de sökandes och deras familjemedlemmars intresse att delta i ett samtal som har i syfte att bedöma sanningsenligheten och tillförlitligheten hos sökandens utsa-
gor angående ändamålet och omständigheterna kring vistelsen. Prövningen av en ansökan om visering grundar sig enligt artikel 21.7 i viseringskodexen på hur dessa faktorer bedöms, utöver uppskattningen av äktheten hos handlingarna.

I enlighet med artikel 35 i frirörlighetsdirektivet får medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap. Enligt artikel 32.1 b i viseringskodexen om avslag på ansökan om visering ska en ansökan om visering avslås bland annat om det föreligger rimliga tvivel på tillförlitligheten hos sökandens utsa-
gor. Också i 172 a § i utlänningslagen finns en bestämmelse om missbruk av rättigheter, enligt vilken rättigheter enligt 10 kap. i utlänningslagen får nekas, avbrytas eller återtas om de har förvärvats på så sätt att det medvetet har lämnats oriktiga uppgifter om sökandens identitet eller andra oriktiga uppgifter som har påverkat beslutet eller att sådana uppgifter hemlighållits eller att rättigheter annars missbrukats, till exempel att äkten-
skap ingåtts endast i syfte att förvärva de rättigheter som föreskrivs i detta kapitel.

Det är ytterst viktigt att myndigheterna ingriper vid försök till missbruk av frirörlighetsdirektivet, såsom vid viseringsansökningar som görs för att kringgå bestämmelserna om inresa och vistelse i landet. För att ett ärende ska kunna utredas krävs det särskilt vid misstänkta fall av skenäktenskap ett samtal med sökanden och den äkta maken.

Huvudregeln som föreslås är att polisinsättningen verkställer hörandet när den som ska höras vistas i Finland. Denna lösning motsvarar det system som i gällande 30 § har inrättats för fördelningen av myndighetsuppgifter mellan myndigheterna i Finland, på inresestället och utomlands.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan hörandet också verkställas av en tjänsteman vid den finska beskickning som handlägger viseringsansökan som hörandet gäller när den som ska höras vistas på finskt territorium, om det krävs för att utreda viseringsärendet. Följaktligen kan en tjänsteman vid en finsk beskickning framöver vid behov höra en person som befinner sig i Finland till exempel med hjälp av en så kallad videokonferensförbindelse. En motsvarande lösning, där det muntliga hörandet alternativt kan verkställas av olika myndigheter, har införts också i 64 § 2 mom. i utlänningslagen. Enligt bestämmelsen kan Migrationsverket som i Finland fattar beslut om uppehållstillstånd som söks på grund av familjeband också höra en sökande som befinner sig utomlands, om det behövs för att utreda saken.

Förfarandet enligt föreslagna 3 mom. tillämpas endast när den berörda familjemedlemmen i enlighet med 153 § omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen. I regel hör till exempel inte en familjemedlem till en finsk medborgare som bor i Finland till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen.

Det föreslås att det i 4 mom. i anknäytning till de fall som avses i 3 mom. i samma paragraf i gällande lag införs en bestämmelse, enligt vilken avslag, upphävande och återkallande av visering skriftligen ska delges den som ansökt om visering och beslutet ska motiveras, om detta inte strider mot Finlands eller någon annan unionsmedlemsstats säkerhetsintressen. För att förfarandet i viseringskodexen för upphävande och återkallande av visering ska kunna tillämpas krävs det avseende en viseringsinnehavare som hör till tillämpningsområdet för frirörlighetsdirektivet en noggrannare reglering av förfarandet också när det gäller dessa beslut. Också för att föreslagna 4 mom. ska bli tillämpligt krävs det att den berörda familjemedlemmen hör till tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen.

191 §. Besvärshöret. I paragrafen föreslås bestämmelser om besvärshöret i viseringsärenden i 1 mom. 1 och 6 punkten. Bestämmelsen i 6 punkten är ny och har att göra med införandet av ett omprövningsförfarande

enligt 7 a kap. i förvaltningslagen, så som beskrivits ovan.

Enligt 1 mom. 1 punkten får ändring inte sökas genom besvär i beslut i enlighet med viseringskodexen som hänför sig till skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering, en finsk beskicknings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, avbrytande av handläggning av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, utfärdande av visering, avslag på ansökan om visering, förlängning av visering, upphävande eller återkallande av visering, om det inte är fråga om avslag, upphävande eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap.

I föreslagna 1 punkten förtecknas de avgöranden i viseringsärenden som enligt viseringskodexen kan anses utgöra åtgärder, genom vilka ett ärende avgörs eller lämnas oprövat. Det är en uttömmande förteckning över beslut som fattas i enlighet med viseringskodexen och som kan anses vara sådana överklagbara beslut som avses i 5 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen.

Förteckningen över besvärshänsyn i den föreslagna punkten visar att beslutsfattandet om ansökan om visering i enlighet med viseringskodexen omfattar flera faser med beslut som inverkar på den sökandes rättsliga ställning. Dessa är beslutet som hänför sig till skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering, beslutet om en finsk beskicknings behörighet, beslutet om upptagande av en ansökan till prövning, avbrytande av handläggningen av ansökan och överlämnande av den till myndigheterna i en representerad Schengenstat. I viseringskodexen hänvisas till dessa i allmänhet med begreppet beslut eller med någon annan formulering som pekar på att det är en beskickning som beslutar i frågan.

I den föreslagna punkten avses med skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering den sökandes skyldigheter enligt artikel 10.3 i viseringskodexen. Till dessa hör att ge in ett ansökningsformulär, en resehandling och ett fotografi, i tillämpliga fall tillåta att fingeravtrycken upptas, betala

viseringsavgiften, ge in styrkande handlingar och i tillämpliga fall ge in bevis på innehav av tillräcklig och giltig medicinsk reseförsäkring. Enligt artikel 13 i viseringskodexen registreras fingeravtrycken i viseringsinformationssystemet. Eftersom informationssystemet ännu inte har införts regionalt, upptas fingeravtryck ännu inte vid någon finsk beskickning.

Efter att ansökan har lämnats in följer enligt viseringskodexen två faser efter varandra, vilka bägge kan leda till att prövningen av ansökan upphör och att ansökningsformuläret, de styrkande handlingarna och viseringsavgiften återlämnas till den sökande. Dessa faser är fastställandet av beskickningens behörighet och granskningen av förutsättningarna för att ta upp ansökan till prövning.

I artikel 18 i viseringskodexen föreskrivs om kontrollen av en beskicknings behörighet. Om denna bedömning, som grundar sig på artiklarna 5 och 6 i kodexen, resulterar i att beskickningen inte är behörig, upphör prövningen av ansökan i enlighet med det anförda och återlämnas bland annat en av den sökande eventuellt betalad viseringsavgift.

I artikel 19 i viseringskodexen föreskrivs om när en ansökan kan tas upp till prövning. Då ska beskickningen kontrollera att de utredningar som kodexen förutsätter har bifogats den ansökan som lämnats in och att viseringsavgiften har betalats. Uppfylls inte förutsättningarna för att ta upp ansökan till prövning, kan ansökan enligt artikel 19.4 i kodexen ändå tas upp till prövning av humanitära skäl eller av hänsyn till nationella intressen. Blir beslutet att ansökan inte tas upp till prövning, upphör handläggningen så att bland annat viseringsavgiften återlämnas. Om en ansökan kan tas upp till prövning, stämplas sökandens resehandling i enlighet med artikel 20 i kodexen.

Handläggningen av en viseringsansökan avbryts till exempel när den sökande återtar sin ansökan i enlighet med artikel 23.4 i viseringskodexen. Ansökan ska överlämnas till den representerade statens myndigheter i de fall som anges i artikel 8 i kodexen där den representerande statens beskickning inte kan fatta beslut. Enligt artikel 8.2 i kodexen ska den representerande statens beskickning

överlämna ansökan till de behöriga myndigheterna i den representerade staten när beskickningen överväger att avslå en ansökan. I ett sådant fall fattar den representerade statens myndigheter det slutliga beslutet om ansökan. Enligt artikel 8.4 d får dock beskickningen i den medlemsstat som representerar en annan medlemsstat bemyndigas att avslå en ansökan om visering efter prövning av ansökan.

Artikel 24 i viseringskodexen om utfärdande av enhetlig visering lämnar myndigheten prövningsrätt också avseende viseringsbegränsningar. I de uppgifter som i enlighet med artikel 11 i kodexen ska anges i det harmoniserade ansökningsformuläret i bilaga I till kodexen ingår antalet inresor och längden för den av sökanden planerade vistelsen eller transiteringen. Enligt artikel 24.1 i viseringskodexen beslutar den myndighet som utfärdar viseringen om den utfärdas för en, två eller flera inresor och hur länge den är giltig. Giltighetstiden för en visering får inte överstiga fem år. Enligt artikel 24.1 får medlemsstaterna med hänsyn till allmän ordning eller på grund av någon av medlemsstaternas internationella förbindelse vidare besluta att inte bevilja den tilläggsfrist på 15 dagar som normalt ingår i viseringens giltighetstid.

Med avslag på ansökan om visering avses i artikel 32 i viseringskodexen att den sökande helt nekas visering. Om upphävande och återkallande av visering föreskrivs i artikel 34 i kodexen. Med upphävande av visering avses i artikel 34.1 i kodexen att det blir uppenbart att villkoren för utfärdandet inte var uppfyllda vid tidpunkten för utfärdandet. Med återkallande av visering avses i artikel 34.2 i kodexen att det blir uppenbart att villkoren för att utfärda den inte längre är uppfyllda, även om de ursprungligen var uppfyllda vid utfärdandet.

Ett eventuellt besvär förfarande i viseringsbeslut passar dåligt ihop med att ett beslut om visering anses innebära utövande av statsuveränitet i enskilda fall. Det bör också beaktas att det årligen fattas stora mängder viseringsbeslut. Exempelvis uppgick antalet ansökningar som år 2009 behandlades i de finska utlandsbeskickningarna till ca 796 000, av vilka ca 11 000 fick avslag. Handläggningstiden i enlighet med artikel 23 i vi-

seringskodexen på normalt 15 kalenderdagar är mycket kort, jämfört till exempel med ansökningarna om uppehållstillstånd som kan jämföras med visering, där beslutsfattandet i sin helhet kan ta flera månader i anspråk.

Något som också bör observeras med tanke på ett eventuellt besvär förfarande är att visering söks för korta vistelser, där resandebehovet i allmänhet rent tidsmässigt är kort. Följaktligen vore det sällan möjligt att med förvaltningsrättsliga medel svara på ett eventuellt behov av rättsskydd hos den som söker om visering. Med stöd av det som anförts bör det konstateras att beslut om visering som är förenade med utövande av statsuveränitet och som fattas i enlighet med förfarandet i viseringskodexen inte är lämpliga att tas upp till besvär förfarande. De föreslagna besvär förbudens förhållande till de grundläggande och mänskliga rättigheterna behandlas i avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

I 1 mom. 6 punkten i paragrafen föreskrivs om besvär förbud som gäller beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning enligt 191 a §. Det besvär förbud som enligt förslaget ska fogas till begäran om omprövning av avslag, upphävande och återkallande av visering ska bedömas på samma sätt som rätten till besvär i beslut om avslag, upphävande och återkallande av visering. Grunderna för det föreslagna besvär förbudet i beslut med anledning av begäran om omprövning är desamma som har framförts ovan vid 1 mom. 1 punkten.

Ett avgörande om avlägsnande av en utlänningsur landet, såsom avvisning enligt 148 § i utlänningslagen, har enligt viseringskodexen inte längre något samband med viseringsbeslutet. Därför föreslås att bestämmelsen i 2 mom., enligt vilken domstolen, när den behandlar besvär om beslut om avlägsnande ur landet, utan hinder av 1 mom. 1 punkten som accessorisk fråga i anslutning till huvudsaken kan ta upp ett visumavgörande som ingår i det beslut som överklagats till behandling, ska upphävas. Följaktligen sker till exempel vid avvisning enligt 148 § i utlänningslagen överklagande i ett eventuellt beslut om upphävande eller återkallande av visering i den ordning som föreskrivs för viseringsbeslut.

191 a §. *Omprövningsförfarandet i viseringsärenden.* Det föreslås att en ny 191 a § om omprövningsförfarande fogas till lagen. I 1 mom. föreskrivs om tillämpning av omprövningsförfarandet i enlighet med 7 a kap. i förvaltningslagen när det gäller beslut om avslag, upphävande och sådant återkallande av visering som inte har fattats på begäran av den sökande.

Enligt artikel 32.3 i viseringskodexen ska sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ha rätt att överklaga hos den medlemsstat som fattade det slutliga beslutet om ansökan. Vid överklagande följs den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning.

Enligt artikel 32.3 i viseringskodexen ska medlemsstaterna också tillhandahålla de sökande information om hur de ska förfara för att överklaga ett beslut, i enlighet med vad som anges i bilaga VI. Denna bilaga används för underrättelse om avslag, upphävande eller återkallande av visering. Enligt texten i anmärkningarna till bilagan ska varje medlemsstat ange de hänvisningar till nationell lagstiftning och nationellt förfarande som avser rätten att överklaga, inklusive den behöriga myndighet till vilken en överklagan kan inlämnas samt tidsfristen för inlämnande av en sådan.

Förfarandet enligt artikel 32.3 i viseringskodexen tillämpas enligt artikel 34.7 i kodexen också vid upphävande och återkallande av visering, såvida inte viseringen återkallades på sökandens egen begäran, samt enligt artikel 35.7 vid avslagsbeslut när ansökan lämnats vid de yttre gränserna. I utlänningslagen görs ingen åtskillnad mellan ansökande om visering vid beskickningar eller vid de yttre gränserna, så någon separat hänvisning till att viseringen kan avslås också vid de yttre gränserna behövs inte i den föreslagna 191 a § i utlänningslagen. I viseringskodexen finns det inte föreskrifter om rätten att överklaga avseende andra beslut som fattas i enlighet med kodexen än nämnda avslag, upphävande och återkallande av visering.

Genom lag 581/2010 fogades till förvaltningslagen 7 a kap. som på allmän lagnivå ska reglera behandlingen av begäran om omprövning. Målet med lagen är enligt regeringens proposition 226/2009 rd bland annat att förtydliga omprövningsförfarandets ställ-

ning och art som rättsmedel samt att öka förfarandets förutsebarhet. Förfarandet enligt 7 a kap. i förvaltningslagen är överklagande. Förfarandet uppfyller kraven i artikel 32, 34 och 37 i viseringskodexen om rätten att överklaga vid avslag, upphävande och återkallande av visering.

Omprövningsförfarandet enligt artikel 7 a i förvaltningslagen ska i enlighet med föreslagna 1 mom. också tillämpas i de fall där Finland och en annan Schengenstat i enlighet med artikel 8.4 d i viseringskodexen har avtalat om att en ansökan om visering också får avslås i finska beskickningar när Finland i något tredje land representerar den andra Schengenstaten i utfärdandet av viseringar.

Det bäst fungerande överklagandeförfarandet är ur sökandens synpunkt i samtliga fall ett omprövningsförfarande som verkställs i den finska beskickningen, när begäran om omprövning av ett avslag handläggs hos en myndighet som ligger i sökandens närområde.

Överklagande av ett avslag på ansökan om visering för resa till Finland verkställs enligt artikel 8.4 d i viseringskodexen hos överklagandemyndigheterna i en Schengenstat som representerar Finland, om det har avtalats med denna stat om att avslag på ansökan om visering får göras när Finland representeras. I det fallet följs överklagandeförfarandet i denna andra Schengenstat. Det kan då vara fråga om ett administrativt överklagande som motsvarar det omprövningsförfarande som här föreslås eller ett förvaltningsrättsligt besvärsförfarande.

I 2 mom. föreskrivs att begäran om omprövning av beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Vidare föreskrivs att begäran om omprövning får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är nödvändigt.

När det gäller behandlingstiden för begäran om omprövning är det fråga om ett undantag till det som föreskrivs i 49 e § i förvaltningslagen, enligt vilken en begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt. Det framgår av den tidigare nämnda regeringspropositionen 226/2009 rd och av riksdagens förvaltningsutskotts betänkande om den propositionen (FvUB 3/2010 rd) att bestämmelsen i

49 e § i förvaltningslagen om att en begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt utgår ifrån strävan att ändringssökandets totala behandlingstid inklusive rättegång i förvaltningsdomstol inte ska växa sig för lång. Eftersom det enligt förslaget i denna proposition inte ska vara möjligt att i viseringsärenden anföra besvär i beslut med anledning av begäran om omprövning och ändring således söks endast hos en myndighet, kan målet som hänför sig till den totala behandlingstiden inte till denna del vara av betydelse. Också de omständigheter under vilka de finska utlandsbeskickningarna arbetar bör beaktas. I mindre beskickningar finns det till exempel under den ordinarie personalens semester normalt inte någon i viseringsärenden mera insatt tjänsteman att tillgå. Under sådana omständigheter måste mera tid kunna reserveras för behandlingen av begäran om omprövning än vad som förutsätts i 49 e § i förvaltningslagen. Sålunda är det motiverat att i begäran om omprövning som gäller viseringsärenden inte tillämpa den särskilda behandlingstid som föreskrivs i 49 e § i förvaltningslagen. Det föreslagna uttrycket ”utan ogrundat dröjsmål” används också i bestämmelserna i 21 § 1 mom. i grundlagen och i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen.

I förslaget beaktas avseende hörandet den särskilda karaktären i en begäran om omprövning i viseringsärenden, enligt vilken den som fått ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering normalt torde utreda alla för egen del relevanta fakta redan i sin begäran om omprövning. Ett separat hörande, som också kan fördröja behandlingen av begäran om omprövning, är nödvändig endast på grund av särskilda orsaker. En sådan särskild orsak kunde till exempel vara att myndigheten efter viseringsbeslutet har fått kännedom om fakta som inverkar på avgörandet i begäran om omprövning.

I 3 mom. föreskrivs att grunderna för ett beslut med anledning av en begäran om omprövning inte behöver uppges till den del beslutet om avslag, upphävande eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden som fås av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationel-

la säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i 32 § 2 mom., som enligt förslaget ska upphävas, om när grunderna för avslag inte uppges. Eftersom beslut om avslag, upphävande och återkallande av visering enligt viseringskodexen meddelas formbundet på formulär enligt bilaga VI i kodexen, måste mera detaljerade grunder för beslut uppges i beslutet som ges med anledning av en eventuell begäran om omprövning. Härvidlag föreslås inga ändringar i vilka faktorer som lämnas utanför motiveringsskyldigheten.

Myndigheterna som handlägger viseringsärenden får ofta i samband med prövningen av ansökningar och vid beslut om upphävande eller återkallande av visering konfidentiella uppgifter från andra Schengenstater eller tredjeländer om enskilda sökande. Uppgifterna används som grund för beslut när de till sin natur är sådana att viseringen i enlighet med kodexen till följd av dem bör avslås, upphävas eller återkallas. Motivering av beslut med uppgifter som fås inom ramen för myndighetssamarbete kan ställa informationskällan i dålig dager och riskera hela systemet med informationsutbyte. Därför är det till denna del befogat att avvika från bestämmelserna i förvaltningslagen om beslutsfattande.

I 4 mom. föreskrivs att omprövning inte får begäras i fråga om ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att hålla behandlingen av besvärärenden i beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering för familjemedlemmar som omfattas av 10 kap. i utlänningslagen så snabb och enkel som möjligt, med beaktande bland annat av att dessa beslut enligt föreslagna 155 a § 4 mom. delges skriftligt motiverade till sökande eller innehavare av visering. I det föreslagna särskilda förfarandet delges viseringsbeslutet alltså redan så utförligt motiverat att en separat fas med begäran om omprövning innan ärendet eventuellt behandlas i en behörig förvaltningsdomstol med tanke på utredning av ärendet är onödig.

204 a §. *Delgivning i viseringsärenden.* Det föreslås att en ny 204 a § om delgivning i viseringsärenden fogas till lagen.

I 1 mom. föreskrivs att ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering som meddelats i enlighet med viseringskodexen anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen, om inte något annat visas.

Det föreslås att det i nya 191 a § föreskrivs om tillämpningen i vissa viseringsbeslut av omprövningsförfarandet enligt 7 a kap. i förvaltningslagen. Den föreslagna bestämmelsen i 204 a § är nödvändig i synnerhet för att det ska kunna fastställas när den tidsfrist som föreskrivs i 49 c § i förvaltningslagen för begäran om omprövning börjar.

I viseringskodexen föreskrivs det inte närmare om tidpunkten för delgivning av viseringsbeslutet. Det bör också beaktas att beslut om avslag i enlighet med artikel 43.6 f i viseringskodexen får överlämnas till sökanden eller dennes företrädare av en extern tjänsteleverantör, om Schengenstaten har beslutat överlämna denna i artikel 43 föreskrivna uppgift till en extern tjänsteleverantör. Ansökan kan enligt artikel 42 i viseringskodexen också överlämnas via en honorärkonsul, såvida Schengenstaten har beslutat om ett sådant förfarande. Enligt artikel 45 i viseringskodexen kan beskickningarna avseende inlämnandet av ansökningar också samarbeta med andra kommersiella organ, såsom resebyråer. I allmänhet lämnar resebyråer in ansökan om visum på den sökandes vägnar och förmedlar sedan också beslutet till den sökande. På grund av den speciella karaktären hos handläggningen av viseringsansökningar förekommer det många situationer, där den sökande inte personligen sköter ärendet i beskickningen för att ta emot viseringsbeslutet.

Eftersom det till följd av ovanstående inte är möjligt att anpassa prövningen av viseringsansökningar som bestäms av viseringskodexen så att den är i samstämmighet med de delgivningssätt som föreskrivs i gällande finsk lagstiftning, är det motiverat att föreskriva separat om delgivningen av dessa viseringsbeslut. Andra beslut som hänför sig till viseringsärenden ska inte delges separat i enlighet med finsk nationell lagstiftning, utan

delgivningen följer viseringskodexens förfaranden.

Den föreslagna bestämmelsen i 1 mom. innehåller ett antagande om delgivning av beslut den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen. Beskickningen antecknar datum i formuläret enligt bilaga VI när det skrivs ut. Tidsfristens begynnelsepunkt, datumet som antecknas i formuläret, är den enda tidpunkt i anknytning till beslutet och överlämnandet av beslutet som enligt viseringskodexen registreras.

Efter att formuläret har skrivits ut överlämnas det till den sökande i beskickningen eller lämnas till den sökande till exempel via tidigare nämnda externa tjänsteleverantör, honorärkonsul eller av den sökande vald resebyrå. Eftersom viseringsbesluten fattas och överlämnas i relativt snabb takt, förekommer det i praktiken sällan att den sökande får viseringsbeslutet till exempel först en vecka efter det datum som antecknats i formuläret. Den föreslagna bestämmelsen, enligt vilken beslutet om avslag, upphävande eller återkallande anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret, om inte något annat visas, motsvarar det som bestäms om delgivning i 59 § 2 mom. i förvaltningslagen om vanlig delgivning per post.

Enligt 2 mom. får delgivning av beslut med anledning av en begäran om omprövning som avses i 191 a § ombesörjas genom att beslutet postas till den adress utlänningen anger eller genom att beslutet överlämnas till utlänningen hos den myndighet som har fattat beslutet. Beslutet anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i beslutet, om inte något annat påvisas.

Den föreslagna bestämmelsen är nödvändig bland annat för att bestämmelsen i 206 § i utlänningslagen om delgivning utomlands lämnar det oklart hur delgivning utomlands i utomlands fattade beslut ska bedömas. Den föreslagna bestämmelsen är också ägnad att trygga en effektiv delgivning av beslut med anledning av begäran om omprövning, beaktande att sådana beslut i de flesta fall gäller personer som vistas utomlands. Det föreslagna antagandet om delgivning av beslutet den sjunde dagen efter det datum som har antecknats i beslutet motsvarar det som bestäms

om delgivning i 59 § 2 mom. i förvaltningslagen om vanlig delgivning per post.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 5 april 2011. Omprövningsförfarandet enligt föreslagna 191 a § ska endast tillämpas på beslut som fattas efter lagens ikraftträdande.

Nämnda dag börjar bestämmelserna i viseringskodexen om meddelande av avslag, upphävande och återkallande av visering och om överklagande i dessa beslut tillämpas. Enligt viseringskodexens bestämmelser om överklagande bestäms rätten att överklaga enligt respektive Schengenstats nationella lagstiftning. Förutsättningen för att viseringskodexens bestämmelser om överklagande ska kunna tillämpas är att tillämpningen av de i denna proposition föreslagna bestämmelserna om omprövningsförfarande kan inledas vid den tidpunkt som avses i artikel 58.5 i viseringskodexen, den 5 april 2011.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Förslaget innehåller inga betydande ändringar i innehållet med tanke på de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet har i flera utlåtanden behandlat frågor om de grundläggande rättigheterna i samband med viseringsärenden. Det föreslagna omprövningsförfarandet ökar om det införs den sökandes rättsskydd utan att för den skull skapa ett onödigt tungrovt förfarande för överklagande vid avslag, upphävande och återkallande av visering. Det är viktigt att ett ökat rättsskydd administrativt inte blir så betungande för Finlands utlandsbeskickningar, som ofta arbetar under krävande omständigheter och med begränsade personalresurser, att till exempel handläggningen av viseringsansökningar blir långsammare.

Om rättsskyddet föreskrivs i 21 § i grundlagen. I 1 mom. tryggas å ena sidan vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Å andra sidan tryggas i momentet vars och ens rätt att få ett beslut som gäller

hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska den i momentet särskilt angivna rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

I gällande 191 § 1 mom. i utlänningslagen ingår utöver det begränsade besvärsförbudet i viseringsärenden bland annat besvärsförbud i vissa uppehållstillståndsärenden och ärenden som konstateras förfalla. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande GrUU 4/2004 rd att besvärsförbudet i visumärenden är i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen och hänvisar också till sitt tidigare utlåtande (GrUU 23/1998 rd).

I sina utlåtanden GrUU 23/1998 rd och GrUU 13/1998 rd framförde grundlagsutskottet att besvärsförbudet har samband med den så kallade statssuveräniteten. Det hör till en suverän stats prövningsrätt att besluta vilka utlänningar man släpper in i landet. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande GrUU 13/1998 rd att utfärdande eller icke utfärdande av visum innebär tillämpning av statssuveräniteten i ett enskilt fall. I detta utlåtande konstateras den också internationellt etablerade tolkningen att en utlänning inte kan ha rättsliga anspråk på att till exempel få visum.

Enligt skäl 29 i viseringskodexens ingress står viseringsförordningen i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns framför allt i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har i sin rättspraxis uttryckligen ansett att frågor som gäller utlänningars rätt till inresa och vistelse i ett land inte hör till de rättigheter och friheter som avses i artikel 1 i Europeiska konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna. Denna ståndpunkt uttrycks i ett ärende om tolkningen av artikel 6 stycke 1 om rätt till en rättvis rättegång (Maaouia vs Frankrike (2000) punkterna 33–38). Ärendet har också behandlats i rättslitteraturen (Pellonpää: Europeiska männi-

skorättskonventionen 2005, s. 348). Dessa ställningstaganden motsvarar de redogjorda motiveringarna i grundlagsutskottets utlåtanden.

Om rätten till effektiva rättsskyddsmedel finns det bestämmelser också i artikel 47 till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt första stycket har var och en, vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts, rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. Härvidlag bör beaktas att tolkningen av stadgan enligt dess artikel 52 stycke 3 i den mån är bunden till tolkningen av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som de tryggade rättigheterna har samma innebörd och räckvidd. Bestämmelserna om rättsskyddsmedel i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna måste anses ha samma innebörd till den del som behandlas här, också med beaktande av stadgekonventets offentliggjorda förklaringar till stadgan. Följaktligen är det klart att rätten till effektivt rättsskyddsmedel enligt artikel 47 stycke 1 i stadgan inte är tillämplig i viseringsärenden, eftersom det inte är en i Europeiska unionens grundfördrag, i stadgan om de grundläggande rättigheterna eller annanstans i lagstiftningen garanterad rättighet att få visering.

I förslaget ingår bestämmelser som hänvisar till viseringskodexen om möjligheten att överlåta vissa biträdande uppgifter i anknytning till ansökan om visering till en honorärkonsul eller en extern tjänsteleverantör. Enligt artikel 17.5 i viseringskodexen ska samtliga sökande också kunna lämna in ansökningarna direkt vid beskickningen. Det är således fråga om att endast delvis överlåta uppgifter.

De föreslagna bestämmelserna om honorärkonsuler och externa tjänsteleverantörer snarast informerar om viseringskodexens bestämmelser och kompletterar endast delvis regleringen i kodexen. Centralt i den föreslagna regleringen som hänvisar till kodexen är att möjligheten att använda honorärkonsuler eller externa tjänsteleverantörer för att bi-

träda beskickningen med osjälvständiga stödfunktioner är täckande reglerad i viseringskodexen. Viseringskodexen är i egenskap av Europaparlamentets och rådets förordning direkt tillämplig unionsrätt och den utarbetades utifrån Europeiska unionens exklusiva behörighet i viseringsfrågor som ingår i Europeiska unionens grundfördrag. Denna exklusiva behörighet har också skrivits in i artikel 77 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De föreslagna bestämmelserna i 27–29 § i utlänningslagen, som informerar om bestämmelserna i viseringskodexen om användning av honorärkonsuler och externa tjänsteleverantörer och som kompletterar dessa bestämmelser i kodexen, bör anses vara i samstämmighet med Finlands grundlag. Vid bedömningen av bestämmelserna som föreslås i enlighet med 124 § i grundlagen bör det för det första fästas uppmärksamhet vid att viseringskodexen i egenskap av Europaparlamentets och rådets förordning till alla delar är en förpliktande författning som tillämpas direkt i Europeiska unionens medlemsstater. För det andra bör det fästas uppmärksamhet vid att de biträdande uppgifter som med stöd av artikel 42 och 43 i viseringskodexen ges till honorärkonsuler eller externa tjänsteproducenter att utföra är tekniska och osjälvständiga till sin natur.

Exempelvis kan honorärkonsulers eller externa tjänsteleverantörers rådgivning till viseringssökande i strängt avgränsade frågor inte grunda sig på självständiga tolkningar av Europeiska unionens viseringslagstiftning gjorda av den externa tjänsteleverantörens personal, utan endast förmedling till sökande av standardiserade svarstexter som beskickningen har överlämnat till den externa tjänsteleverantören kommer i fråga. Följaktligen måste alla inte helt enkla frågor styras till beskickningen för att besvaras. Samma tekniska och osjälvständiga karaktär har också insamlingen av fingeravtryck som i enlighet med viseringskodexen inleds senare, såvida också denna uppgift som föreskrivs i artikel 43.6 i viseringskodexen ges till honorärkonsuler eller externa tjänsteleverantörer. En honorärkonsul eller extern tjänsteleverantör endast förmedlar den sökandes fingeravtryck och kan inte till exempel fatta beslut i enlighet

med artikel 13.7 i viseringskodexen om att befria sökande från kravet på att lämna fingravtryck.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter är de föreslagna bestämmelserna om honorärkonsuler och externa tjänsteleverantörer som hänvisar till viseringskodexen något så när analoga med fall där andra än myndigheter överlåtits uppgifter i vilka beslutsfattande inte ingår. Som exempel kan nämnas grundlagsutskottets utlåtande GrUU 33/2004 rd, där det sägs att det vid service för insamling och förmedling av information, som inte inbegriper beslutsfattande, inte är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som avses i 124 § i grundlagen. Till exempel i GrUB 8/2002 rd har man kommit till ett annat slutresultat beträffande begreppet offentlig förvaltningsuppgift. Det gällde ett fall där det föreslagits att honorärkonsulaten liksom andra finska representationer skulle ta emot ansökningar och anmälningar förenade med finskt medborgarskap, kontrollera deras identitet som lämnar in ansökningar och anmälningar och att inledningsvis kontrollera anmälan. I betänkandet konstaterades att dessa uppgifter är det slag av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen.

De uppgifter som avses i betänkandet GrUB 8/2002 rd skiljer sig emellertid från de uppgifter som i enlighet med viseringskodexen som mest kan ges honorärkonsuler eller externa tjänstemän att utföra, till exempel så att honorärkonsuln och den externa tjänsteleverantören vid utförandet av uppgifter i enlighet med kodexen inte är i självständig ställning. Följaktligen är en honorärkonsuls eller extern tjänsteleverantörs verksamhet inte analog med verksamheten i finska beskickningar på det sätt som avses i GrUB/2002 rd.

När det gäller bedömningen i förhållande till 124 § i grundlagen bör det också nämnas att endast en beskickning enligt artikel 19 i viseringskodexen har behörighet att fastställa när en ansökan om visering kan tas upp till prövning. I artikel 19.1 i viseringskodexen föreskrivs om kontroller som den behöriga beskickningen ska göra för att granska om en ansökan kan tas upp till prövning. Bestämelsen är kongruent med att insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar samt överföring av ansökan till beskickningen enligt artikel 43.6 i viseringskodexen får ges att utföras av en honorärkonsul eller en extern tjänsteleverantör. Enligt artikel 20 i viseringskodexen ska den behöriga beskickningen stämpla sökandens resehandling när ansökan tas upp till prövning. Följaktligen kan en honorärkonsul eller en extern tjänsteleverantör enligt viseringskodexen inte ges sådana myndighetsuppgifter förenade med granskning av ansökningar som grundlagsutskottet hänvisar till i sitt betänkande GrUB 8/2002 rd.

I enlighet med det anförda innehåller den föreslagna lagen inga ur grundlagssynpunkt problematiska inskränkningar av de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna i den föreslagna lagen om överlåtande av uppgifter till andra än myndigheterna är också i samstämmighet med grundlagen. Följaktligen är det befogat att anse att lagförslagen i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom det i propositionen trots allt föreslås lagstiftning som rör grundlagsenliga frågor, anses det önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

Med stöd av det som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen (301/2004) 20–26 och 32 § samt 191 § 2 mom., av dem 32 § så-
 dan den lyder delvis ändrad i lag 360/2007,
ändras den svenska språkdräkten i 3 § 4 punkten samt 17, 27–31 och 155 a § samt 191 § 1
 mom. 1 punkten, av dem 27 § och 30 § sådana de lyder i lag 323/2009, 31 § sådan den lyder
 delvis ändrad i lag 973/2007, 32 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 360/2007 samt 155 a §
 och 191 § 1 mom. 1 punkten sådana de lyder i lag 360/2007, samt
fogas till 18 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till 191 § 1 mom.,
 sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 581/2005, 619/2006 och 360/2007, en ny 6 punkt i
 stället för den 6 punkt som upphävts genom lag 581/2005 och till lagen nya 191 a och 204 a §
 som följer:

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

4) *visum* och *visering* ett tillstånd som be-
 rättigar en utlänning att resa in och kortvarigt
 vistas i Finland, om övriga villkor för inresa
 uppfylls,

- 6) överlämnande av ansökan till myndighe-
 terna i en representerad Schengenstat,
- 7) utfärdande av visering,
- 8) avslag på ansökan om visering
- 9) förlängning av visering,
- 10) upphävande av visering,
- 11) återkallande av visering,
- 12) beslutsförfarandet,
- 13) motiveringarna till beslut,
- 14) beslutets innehåll, och
- 15) meddelande om beslut.

17 §

Tillämpliga bestämmelser vid behandling av visumärenden

I stället för förvaltningslagen ska Europa-
 parlamentets och rådets förordning om infö-
 rande av en gemenskapskodex om viseringar
 2009/810/EG, nedan *viseringskodexen*, till-
 lämpas på

- 1) inlämnande av ansökan om visering,
- 2) kontroll av en beskicknings behörighet,
- 3) upptagande av en ansökan till prövning,
- 4) handläggning av ansökan
- 5) avbrytande av handläggning av ansökan,

18 §

Visumfrihet och visumplikt

I artikel 3 i viseringskodexen föreskrivs om
 de tredjelandsmedborgare som är skyldiga att
 inneha visering för flygplatstransitering.

27 §

Användning av honorärkonsuler

I artikel 42 i viseringskodexen avsett be-
 myndigande av honorärkonsuler att utföra

någon eller några av de uppgifter som avses i artikel 43.6 i kodexen och med dem förknippade åtgärder för att säkerställa säkerhet och skydd för uppgifter ges av utrikesministeriet, om det är nödvändigt för tjänsternas tillgänglighet eller verksamhetens effektivitet eller av någon annan motsvarande särskild orsak.

I artikel 42 i viseringskodexen föreskrivs om de krav som ställs på en honorärkonsul när han eller hon utför uppgifter som avses i 1 mom.

28 §

Externa tjänsteleverantörer

Utrikesministeriet får i de fall som anges i artikel 40.3 i viseringskodexen besluta ge någon eller några av de uppgifter i anslutning till visering som anges i artikel 43.6 i kodexen att utföras av en extern tjänsteleverantör. Utrikesministeriets beslut kan omfatta en eller flera beskickningar.

Avtal med externa tjänsteleverantörer ska omfatta villkor i enlighet med artikel 43 i viseringskodexen samt bestämmelser om avtalets giltighetstid och om hävande av avtalet.

29 §

Externa tjänsteleverantörers verksamhet

I artikel 17 i viseringskodexen föreskrivs om en extern tjänsteleverantörs rätt att ta ut en serviceavgift av dem som ansöker om visering.

En extern tjänsteleverantör ska i sin verksamhet följa grunderna för god förvaltning och skydda personuppgifter mot att förstöras genom olyckshändelse eller olagligt förfarande, eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna.

Utrikesministeriet och den berörda finska diplomatiska eller konsulära representationen, nedan *finsk beskickning*, ska övervaka den externa tjänsteleverantörens verksamhet i enlighet med artikel 43 i viseringskodexen.

30 §

Behörighet att pröva och avgöra ansökan om visering och att förlänga visering

I artikel 4.1–4.4 i viseringskodexen föreskrivs vilka myndigheter i Schengenstaterna som ska pröva och fatta beslut om viseringsansökningar.

Beslut om förlängning av visering i enlighet med artikel 33 i viseringskodexen fattas av polisinrättningen.

31 §

Behörighet att upphäva och återkalla visering

En visering upphävs eller återkallas i enlighet med artikel 34 i viseringskodexen av en finsk beskickning, om utlänningsen i fråga vistas utomlands.

I samband med gränskontroll upphävs eller återkallas en visering av gränskontrollmyndigheten.

Migrationsverket, polisinrättningen eller gränskontrollmyndigheten upphäver eller återkallar en visering, om utlänningsen i fråga vistas på finskt territorium.

155 a §

Unionsmedborgares familjemedlemmars inresa

Om en unionsmedborgares familjemedlem inte är unionsmedborgare, krävs det giltigt pass för familjemedlemmens inresa och vistelse i landet. Av denna familjemedlem kan krävas visum, om han eller hon är medborgare i en stat av vilkas medborgare visum krävs enligt rådets förordning.

Familjemedlemmar som har giltigt uppehållskort enligt direktivet om fri rörlighet behöver inte ha visum och deras pass förses inte med inrese- eller utresestämpel. Upphållskortet ska visas upp vid inresa från ett land utanför Schengenområdet.

En viseringsansökan av en unionsmedborgares familjemedlem handläggs avgiftsfritt,

så snabbt som möjligt och med tillämpande av ett påskyndat förfarande. De som lämnat in en viseringsansökan eller deras familjemedlemmar kan höras muntligen när utfärdande av visering övervägs. Hörandet verkställs av en finsk beskickning, om den som ska höras vistas utomlands, och av polisinsrättningen, om den som ska höras vistas i Finland. En tjänsteman på en finsk beskickning får verkställa hörandet, om det krävs för att utreda viseringsärendet.

Beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering ska skriftligen delges den som ansökt om visering och beslutet ska motiveras, om detta inte strider mot Finlands eller någon annan unionsmedlemsstats säkerhetsintressen.

191 §

Besvärsförbud

I följande beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär:

1) beslut i enlighet med viseringskodexen som hänför sig till skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering, en finsk beskicknings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, avbrytande av handläggning av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, utfärdande av visering, avslag på ansökan om visering, förlängning av visering, upphävande eller återkallande av visering, om det inte är fråga om avslag, upphävande eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap.,

6) beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning enligt 191 a §,

191 a §

Omprövningsförfarandet i viseringsärenden

Omprövning i beslut enligt viseringskodexen om avslag, upphävande eller sådant

återkallande av visering, som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren, ska begäras hos den myndighet som har fattat beslutet så som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen.

Begäran om omprövning av beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Det ärende som begäran om omprövning gäller får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är nödvändigt.

Grunderna för ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag, upphävande eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden som fås av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Omprövning får inte begäras i fråga om ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig fritt.

204 a §

Delgivning i viseringsärenden

Ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering som meddelats i enlighet med viseringskodexen anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen, om inte något annat visas.

Delgivning av beslut med anledning av en begäran om omprövning som avses i 191 a § får ombesörjas genom att beslutet postas till den adress utlänningen anger eller genom att beslutet överlämnas till utlänningen hos den myndighet som har fattat beslutet. Beslutet anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i beslutet, om inte något annat visas.

Denna lag träder i kraft den xx 20. *Omprövningsförfarandet enligt 191 a § tillämpas endast på beslut som fattas efter lagens ikraftträdande.*

Helsingfors den 3 december 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Utrikesminister *Alexander Stubb*

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen (301/2004) 20–26 och 32 § samt 191 § 2 mom., av dem 32 § så-
dan den lyder delvis ändrad i lag 360/2007,

ändras den svenska språkdräkten i 3 § 4 punkten samt 17, 27–31 och 155 a § samt 191 § 1
mom. 1 punkten, av dem 27 § och 30 § sådana de lyder i lag 323/2009, 31 § sådan den lyder
delvis ändrad i lag 973/2007, 32 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 360/2007 samt 155 a §
och 191 § 1 mom. 1 punkten sådana de lyder i lag 360/2007, samt

fogas till 18 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till 191 § 1 mom.,
sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 581/2005, 619/2006 och 360/2007, en ny 6 punkt i
stället för den 6 punkt som upphävts genom lag 581/2005 och till lagen nya 191 a och 204 a §
som följer:

Gällande lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

4) *visum* ett tillstånd som berättigar en ut-
lämning att resa in och kortvarigt vistas i Fin-
land, om övriga villkor för inresa uppfylls,

17 §

Tillämpliga bestämmelser vid behandling av visumärenden

I stället för förvaltningslagen skall *denna lag* och de gemensamma konsulära anvis-
ningarna enligt Schengenregelverket till di-
plomatiska beskickningar och konsulära
myndigheter tillämpas på *anhängiggörande*
av visumansökan, behandling av ansökan, be-
slutsförfarandet, motiveringarna till beslut,
beslutets innehåll och meddelande om beslut.

Föreslagen lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

4) *visum och visering* ett tillstånd som be-
rättigar en utlämning att resa in och kortvarigt
vistas i Finland, om övriga villkor för inresa
uppfylls,

17 §

Tillämpliga bestämmelser vid behandling av visumärenden

I stället för förvaltningslagen ska *Europa-
parlamentets och rådets förordning om infö-
rande av en gemenskapskodex om viseringar
2009/810/EG, nedan viseringskodexen, till-
lämpas på*

- 1) *inlämnande av ansökan om visering,*
- 2) *kontroll av en beskicknings behörighet,*
- 3) *upptagande av en ansökan till prövning,*
- 4) *handläggning av ansökan*
- 5) *avbrytande av handläggning av ansö-
kan,*
- 6) *överlämnande av ansökan till myndighe-
terna i en representerad Schengenstat,*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

- 7) utfärdande av visering,
- 8) avslag på ansökan om visering
- 9) förlängning av visering,
- 10) upphävande av visering,
- 11) återkallande av visering,
- 12) beslutsförfarandet,
- 13) motiveringarna till beslut,
- 14) beslutets innehåll, och
- 15) meddelande om beslut.

18 §

18 §

*Visumfrihet och visumplikt**Visumfrihet och visumplikt*

I artikel 3 i viseringskodexen föreskrivs om de tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering för flygplatstransitering.

20 §

20 §

*Olika slag av Schengenvisum**Olika slag av Schengenvisum*

Ett Schengenvisum kan vara engångsvisum, flergångsvisum, genomresevisum, visum för flygplatstransitering eller återkomstvisum.

(upphävs)

Engångsvisum kan beviljas för en enda inresa till Schengenområdet och för högst tre månaders vistelse. Flergångsvisum kan beviljas för två eller flera inresor till Schengenområdet. För den som innehar ett flergångsvisum får den sammanräknade totala längden av på varandra följande vistelser under en tid om sex månader vara högst tre månader räknat från det att han eller hon första gången kom till Schengenområdet.

Engångsvisum kan beviljas i sällskapspass som gruppvisum för genomresa eller för vistelse i högst en månad för minst 5 och högst 50 personer, om syftet är att de i grupp skall delta i ett konst-, vetenskaps- eller sportevenemang, eller för personer som kommer till landet i turistsyfte och lämnar landet tillsammans. Gruppvisum beviljas som territoriellt begränsat visum för sjömän som tillsammans reser till eller från ett fartyg som är i Finland.

Återkomstvisum kan beviljas för en eller flera återresor till Finland under engångsvisumets giltighetstid eller när ett uppehållstillståndsärende är anhängigt.

Genomresevisum kan beviljas för en, två el-

ler i undantagsfall flera resor genom Schengenområdet, vilka varje gång får vara högst fem dagar.

Visum för flygplatstransitering kan beviljas för sådan vistelse på internationella flygplatsområden inom Schengenområdet vilka är nödvändiga på grund av mellanlandning eller omstigning mellan två resor.

21 §

Giltighetstiden för visum

Vistelsedagarna enligt visumet kan beviljas för användning inom ett år eller inom en kortare tid. Av grundad anledning kan det beviljas att vistelsedagarna används under en tidsperiod som är längre än ett år.

Visumet är giltigt högst tills resedokumentet upphör att gälla.

22 §

Anhängiggörande av visumansökan och hörande av sökanden

Visumansökan anhängiggörs när sökanden eller sökandens ombud har lämnat in ansökan till en beskickning och när handlägningsavgiften för visumansökan har betalats i samband med inlämnandet eller på ett bankkonto som beskickningen uppgett.

Till visumansökan skall fogas ett giltigt resedokument och vid behov handlingar som anger syftet med den planerade vistelsen, vistelsens längd och förhållandena.

Sökanden kan personligen kallas till den beskickning som behandlar visumansökan för att muntligen framföra grunderna för sin ansökan, om det inte är uppenbart onödigt att sökanden hörs personligen.

23 §

Allmänna villkor för beviljande av visum

Visum kan beviljas, om utlänningen uppfyller villkoren för inresa och om det inte finns grundad anledning att misstänka att syftet är att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

21 §

Giltighetstiden för visum

(upphävs)

22 §

Anhängiggörande av visumansökan och hörande av sökanden

(upphävs)

23 §

Allmänna villkor för beviljande av visum

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

24 §

*Försäkringskrav**Försäkringskrav*

Av den som ansöker om visum kan krävas en försäkring som beviljats av ett tillförlitligt och solitt bolag eller en tillförlitlig och solid inrättning för täckande av kostnader för sjukdom och olycksfall eller för hemsändning, om inte något annat följer av bilaterala överenskommelser om social trygghet eller andra internationella fördrag som är bindande för Finland. Resenärsförsäkring krävs inte av innehavare av diplomat- och tjänstepass.

(upphävs)

25 §

25 §

*Villkor för territoriellt begränsat Schengenvisum**Villkor för territoriellt begränsat Schengenvisum*

Om en eller flera Schengenstater inte har godkänt en utlännings resedokument men de övriga villkoren för inresa uppfylls, beviljas Schengenvisum som territoriellt begränsat visum som gäller endast sådana Schengenstater som har godkänt utlännings resedokument.

(upphävs)

Ett Schengenvisum beviljas som territoriellt begränsat visum till Finland och vid behov till andra Schengenstater, om det beviljas av humanitära skäl, på grund av ett nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser och om

1) någon av de förutsättningar för inresa som nämns i 11 § saknas, eller om

2) visum beviljas utan att de övriga Schengenstaterna hörs trots skyldigheten därtill eller trots att en annan Schengenstat har begärt att visum inte skall beviljas.

Ett Schengenvisum beviljas som territoriellt begränsat visum som gäller endast Finland, om det beviljas som gruppvisum för sjömän som tillsammans reser till eller från ett fartyg som är i Finland.

Ett Schengenvisum beviljas som territoriellt begränsat visum som gäller endast Finland, om det av särskilda skäl beviljas

1) på nytt för sådan vistelse under samma halvårsperiod som är längre än tre månader medan visumet fortfarande gäller, eller

2) som återkomstvisum för återresa till Finland, om Schengenvisumet fortfarande gäller under återresan eller när ansökan om uppehållstillstånd är anhängig.

26 §

Beviljande av visum i samband med gränskontroll

Bestämmelser om beviljande av visum i samband med gränskontroll ingår i rådets förordning (EG) nr 415/2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit.

27 §

Förlängning av Schengenvisum

Giltighetstiden för ett Schengenvisum kan förlängas och antalet vistelsedagar ökas, om det finns särskilda skäl till detta och om villkoren för beviljande av visum fortfarande uppfylls. Sammanlagt får vistelsen dock inte vara längre än tre månader under en halvårsperiod räknat från den första inresan till Schengenområdet.

28 §

Återkallande av visum, förkortning av visums giltighetstid och minskning av antalet vistelsedagar

Ett Schengenvisum får återkallas, om det efter beviljandet konstateras att de förutsättningar för beviljande av visum som nämns i 23–25 § saknats eller om omständigheterna efter beviljandet har förändrats så att villkoren inte längre uppfylls.

Ett visum får också återkallas om en utlämning avvisas på de grunder som nämns i 148 §.

På grundval av en helhetsbedömning kan giltighetstiden för ett Schengenvisum förkortas och antalet vistelsedagar minskas i stället för att visumet återkallas.

26 §

Beviljande av visum i samband med gränskontroll

(upphävs)

27 §

Användning av honorärkonsuler

I artikel 42 i viseringskodexen avsett myndigande av honorärkonsuler att utföra någon eller några av uppgifterna i artikel 43.6 i kodexen och med dem förknippade åtgärder för att säkerställa säkerhet och skydd för uppgifter ges av utrikesministeriet, om det är nödvändigt för tjänsternas tillgänglighet eller verksamhetens effektivitet eller av någon annan motsvarande särskild orsak.

I artikel 42 i viseringskodexen föreskrivs om de krav som ställs på en honorärkonsul när han eller hon utför uppgifter som avses i 1 mom.

28 §

Externa tjänsteleverantörer

Utrikesministeriet får i de fall som anges i artikel 40.3 i viseringskodexen besluta ge någon eller några av de uppgifter i anslutning till visering som anges i artikel 43.6 i kodexen att utföras av en extern tjänsteleverantör. Utrikesministeriets beslut kan omfatta en eller flera beskickningar.

Avtal med externa tjänsteleverantörer ska omfatta villkor i enlighet med artikel 43 i viseringskodexen samt bestämmelser om avtalets giltighetstid och om hävande av avtalet.

29 §

Ogiltigförklaring av visum

Ett felaktigt visum och ett visum som beviljats av misstag samt ett visum som återkallats, fått förkortad giltighetstid eller där antalet vistelsedagar har minskats ogiltigförklaras genom en anteckning om ogiltigförklaring på visumklistermärket. Om giltighetstiden för visumet förkortas eller antalet vistelsedagar minskas, ges i stället för det ogiltigförklarade klistermärket ett nytt klistermärke med de ändrade uppgifterna.

En åtgärd som vidtagits med stöd av 1 mom. antecknas i visumregistret.

30 §

Behörighet vid beviljande och förlängning av visum

Utomlands beviljas Schengenvisum av en diplomatisk beskickning eller ett konsulat i en Schengenstat eller vid behov av en avtalsslutande parts organ som utsetts i enlighet med artikel 17 i Schengenkonventionen.

Utlänningar som kommer till Finland utan visum beviljas visum av gränskontrollmyndigheten på inresestället. Denna myndighet beviljar också sjömän territoriellt begränsat gruppvisum.

Polisinrättningen i häradet beviljar återkomstvisum samt fattar beslut om förlängning av giltighetstiden för och om ökning av antalet vistelsedagar i Schengenvisum.

29 §

Externa tjänsteleverantörers verksamhet

I artikel 17 i viseringskodexen föreskrivs om en extern tjänsteleverantörs rätt att ta ut en serviceavgift av dem som ansöker om visering.

En extern tjänsteleverantör ska i sin verksamhet följa grunderna för god förvaltning och skydda personuppgifter mot att förstöras genom olyckshändelse eller olagligt förfarande, eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna.

*Utrikesministeriet och den berörda finska diplomatiska eller konsulära representationen, nedan **finsk beskickning**, ska övervaka den externa tjänsteleverantörens verksamhet i enlighet med artikel 43 i viseringskodexen.*

30 §

Behörighet att pröva och avgöra ansökan om visering och att förlänga visering

I artikel 4.1–4.4 i viseringskodexen föreskrivs vilka myndigheter i Schengenstaterna som ska pröva och fatta beslut om viseringsansökningar.

Beslut om förlängning av visering i enlighet med artikel 33 i viseringskodexen fattas av polisinrättningen.

31 §

Behörighet vid återkallande av visum, förkortning av giltighetstiden för visum, minskning av antalet vistelsedagar och ogiltigförklaring av visum

En finsk diplomatisk beskickning eller ett finskt konsulat (nedan *finsk beskickning*) beslutar om återkallande, förkortning av giltighetstiden eller minskning av antalet vistelsedagar i fråga om visum som beskickningen beviljat och ogiltigförklarar ett visum, om en utlänning vistas utanför Schengenområdet.

Gränskontrollmyndigheten fattar beslut enligt 1 mom. och ogiltigförklarar visum i samband med gränskontroll.

Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten fattar beslut enligt 1 mom. och ogiltigförklarar ett visum, om en utlänning vistas på finskt territorium.

32 §

Meddelande om avslag på ansökan

En myndighet som avslagit ansökan om visum skall ge den som ansökt om visum ett skriftligt meddelande om beslutet.

Grunderna för avslaget uppges för sökanden på dennes begäran. Grunderna uppges inte, om avslaget baserar sig på upplysningar om sökanden som fåtts av myndigheterna i en Schengenstat eller en tredje stat eller på ett antagande att sökanden kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

På meddelande om motiveringen för avslag på visumansökan tillämpas 155 a §, om beslutet om avslag gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller finsk medborgare och om familjemedlemmen omfattas av 10 kap.

155 a §

Unionsmedborgares familjemedlemmars inresa

Om en unionsmedborgares familjemedlem inte är unionsmedborgare, krävs det giltigt pass för familjemedlemmens inresa och vis-

31 §

Behörighet att upphäva och återkalla visering

En visering upphävs eller återkallas i enlighet med artikel 34 i viseringskodexen av en finsk beskickning, om utlänningen i fråga vistas utomlands.

I samband med gränskontroll upphävs eller återkallas en visering av gränskontrollmyndigheten.

Migrationsverket, polisrättningen eller gränskontrollmyndigheten upphäver eller återkallar en visering, om utlänningen i fråga vistas på finskt territorium.

32 §

Meddelande om avslag på ansökan

(upphävs)

155 a §

Unionsmedborgares familjemedlemmars inresa

Om en unionsmedborgares familjemedlem inte är unionsmedborgare, krävs det giltigt pass för familjemedlemmens inresa och vis-

Gällande lydelse

telse i landet. Av denna familjemedlem kan krävas visum, om han eller hon är medborgare i en stat av vilkas medborgare visum krävs enligt rådets förordning.

Familjemedlemmar som har ett giltigt uppehållskort enligt direktivet om fri rörlighet behöver inte ha visum och deras pass förses inte med inrese- eller utresestämpel. Upphållskortet skall visas upp vid inresa från ett land utanför Schengenområdet.

Avslag i ett visumärende skall skriftligen delges den som ansökt om visum och avslaget skall motiveras, om detta inte strider mot Finlands eller någon annan unionsmedlemsstats säkerhetsintressen.

191 §

Besvärsförbud

I följande beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär:

1) beslut om beviljande av visum, ändring av visumets giltighetstid eller de i visumet antecknade vistelsedagarna, återkallande av visum eller *meddelande om motiveringen för visumbeslut*, om det inte är fråga om avslag på *visumansökan* som gäller familjemedlemmar till en *sådan unionsmedborgare eller en finsk medborgare* som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig fritt,

Föreslagen lydelse

telse i landet. Av denna familjemedlem kan krävas visum, om han eller hon är medborgare i en stat av vilkas medborgare visum krävs enligt rådets förordning.

Familjemedlemmar som har giltigt uppehållskort enligt direktivet om fri rörlighet behöver inte ha visum och deras pass förses inte med inrese- eller utresestämpel. Upphållskortet ska visas upp vid inresa från ett land utanför Schengenområdet.

En viseringsansökan av en unionsmedborgares familjemedlem handläggs avgiftsfritt, så snabbt som möjligt och med tillämpande av ett påskyndat förfarande. De som lämnat in en viseringsansökan eller deras familjemedlemmar kan höras muntligen när utfärdande av visering övervägs. Hörandet verkställs av en finsk beskickning, om den ska höras vistas utomlands, och av polisinspektionen, om den ska höras vistas i Finland. En tjänsteman på en finsk beskickning får verkställa hörandet, om det krävs för att utreda viseringsärendet.

Beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering ska skriftligen delges den som ansökt om visering och beslutet ska motiveras, om detta inte strider mot Finlands eller någon annan unionsmedlemsstats säkerhetsintressen.

191 §

Besvärsförbud

I följande beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär:

1) *beslut i enlighet med viseringskodexen som hänför sig till skyldigheter i samband med inlämnande av ansökan om visering, en finsk beskicknings behörighet, upptagande av en ansökan till prövning, avbrytande av handläggning av ansökan, överlämnande av ansökan till myndigheterna i en representerad Schengenstat, utfärdande av visering, avslag på ansökan om visering, förlängning av visering, upphävande eller återkallande av visering, om det inte är fråga om avslag, upphävande eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap.,*

6-punkten har upphävts genom L 15.7.2005/581.

Domstolen kan, när den behandlar besvär om beslut om avlägsnande ur landet, utan hinder av 1 mom. 1 punkten ta upp till behandling som accessorisk fråga i anslutning till huvudsaken ett visumavgörande som ingår i det beslut som överklagats.

6) beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning enligt 191 a §,

(2 mom. upphävs)

191 a §

Omprövningsförfarandet i viseringsärenden

Omprövning i beslut enligt viseringskodexen om avslag, upphävande eller sådant återkallande av visering, som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren, ska begäras hos den myndighet som har fattat beslutet så som föreskrivs i 7 a kap. i förvaltningslagen.

Begäran om omprövning av beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Det ärende som begäran om omprövning gäller får avgöras utan att den berörda parten hörs, om inte hörandet av någon särskild orsak är nödvändigt.

Grunderna för ett beslut med anledning av en begäran om omprövning behöver inte uppges till den del beslutet om avslag, upphävande eller återkallande av visering baserar sig på upplysningar om sökanden som fåtts av myndigheterna i en Schengenstat eller ett tredjeland eller på uppgifter om att sökanden kan äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Omprövning får inte begäras i fråga om ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering som gäller en familjemedlem till en unionsmedborgare eller därmed jämförbar person som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig fritt.

204 a §

Delgivning i viseringsärenden

Ett beslut om avslag, upphävande eller återkallande av visering som meddelats i enlighet med viseringskodexen anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i standardformuläret enligt bilaga VI till viseringskodexen, om inte något annat visas.

Delgivning av beslut med anledning av en begäran om omprövning som avses i 191 a § får ombesörjas genom att beslutet postas till den adress utlänningen anger eller genom att beslutet överlämnas till utlänningen hos den myndighet som har fattat beslutet. Beslutet anses delgivet den sjunde dagen efter datumanteckningen i beslutet, om inte något annat visas.

*Denna lag träder i kraft den xx 20 .
Omprövningsförfarandet enligt 191 a § tillämpas endast på beslut som fattas efter lagens ikraftträdande.*