



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 15. huhtikuuta 2019
(OR. en)

8623/19

Toimielinten välinen asia:
2019/0042(NLE)

SCH-EVAL 72
VISA 95
COMIX 223

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähettiläjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Päivämäärä:	15. huhtikuuta 2019
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Ed. asiak. nro:	8217/19
Asia:	Neuvoston täytäntöönpanopäätös suosituksen antamisesta Schengenin säännösten soveltamisesta yhteisen viisumipolitiikan alalla Suomessa vuonna 2018 tehdyssä arvioinnissa havaittujen vakavien puutteiden korjaamiseksi

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä neuvoston istunnossaan 15. huhtikuuta 2019 hyväksymä neuvoston täytäntöönpanopäätös suosituksen antamisesta Schengenin säännösten soveltamisesta yhteisen viisumipolitiikan alalla Suomessa vuonna 2018 tehdyssä arvioinnissa havaittujen vakavien puutteiden korjaamiseksi.

Neuvoston 7. lokakuuta 2013 antaman asetuksen (EU) N:o 1053/2013 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti tämä suositus toimitetaan Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille.

Neuvoston täytäntöönpanopäätös

SUOSITUKSEN

**antamisesta Schengenin säännösten soveltamisesta yhteisen viisumipolitiikan alalla Suomessa
vuonna 2018 tehdyssä arvioinnissa havaittujen vakavien puutteiden korjaamiseksi**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta 7 päivänä lokakuuta 2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013¹ ja erityisesti sen 15 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Tämän päätöksen tarkoituksena on suositella Suomelle toimia niiden vakavien puutteiden korjaamiseksi, jotka havaittiin yhteisen viisumipolitiikan alalla vuonna 2018 tehdyssä Schengen-arvioinnissa. Arvioinnin jälkeen havainnoista ja arvioista laadittu kertomus, jossa luetellaan arvioinnin yhteydessä havaitut puutteet, on hyväksytty komission täytäntöönpanopäätöksellä C(2019) 410.

¹ EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27.

- (2) Arvioinnin yhteydessä vierailtiin Suomen Pietarin-pääkonsulaatissa, jäljempänä 'konsulaatti', Venäjällä sekä maahantulolupa-asioden palvelukeskuksessa Kouvolassa Suomessa. Näiden paikan päällä tehtyjen arviointikäyntien tuloksena paljastui vakavia puutteita, jotka koskivat yhtäältä ulkoiselle palveluntarjoajalle siirrettyjä tehtäviä ja hakijoiden henkilötietojen suojaa ja toisaalta Venäjän kansalaisten hakemusten käsittelyä. Suomi lyö näin ollen vakavasti laimin velvoitteitaan, jotka koskevat yhteisen viisumipolitiikan keskeisiä näkökohtia.
- (3) Edellä sanotun vuoksi on tärkeää, että kaikki havaitut puutteet korjataan mahdollisimman nopeasti. On tärkeää noudattaa Schengenin säännöstöä ja etenkin säännöksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden toimivaltaa, tietosuojaa, liiteasiakirjoja, hakemusten käsittelyä, henkilöstön rekrytointia ja koulutusta sekä viisumitietojärjestelmää (VIS). Tästä syystä tässä päätöksessä annetut suositukset 1, 10, 17–24, 27, 29–33, 34–37 ja 45–40 olisi pantava täytäntöön ensisijaisina.
- (4) Tämä päätös olisi toimitettava Euroopan parlamentille ja jäsenvaltioiden parlamenteille. Suomen olisi kuukauden kuluessa tämän päätöksen hyväksymisestä laadittava asetuksen (EU) N:o 1053/2013 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimintasuunnitelma arviointikertomuksessa mainittujen puutteiden korjaamiseksi. Toimintasuunnitelman olisi katettava kaikki annetut suositukset, ja Suomen olisi toimitettava se komissiolle ja neuvostolle,

SUOSITTAA SEURAAVAA:

Suomen olisi

tiedotustoimintaan, ulkoiseen palveluntarjoajaan, hakemusten jättämiseen ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä

1. varmistettava, että ulkoinen palveluntarjoaja ja konsulaatti soveltavat jäsenvaltioiden toimivaltaan liittyviä sääntöjä tiukasti ja välttävät käytäntöjä, jotka johtavat edullisimman viisumikohtelun tarjoavan edustuston etsimiseen (ns. visa shopping); varmistettava että hakija esittää hakemuksessaan yhtenäisen luettelon mukaiset liiteasiakirjat, jotka vahvistavat matkan määränpäätä koskevan tiedon; varmistettava että hakijoille esitetään kysymyksiä heidän matkasuunnitelmistaan ja että ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstö on saanut riittävän koulutuksen kyetäkseen määrittämään toimivaltaisen jäsenvaltion oikein;

2. päivitettävä konsulaatin verkkosivusto sen varmistamiseksi, että sivuston tiedot ovat täydellisiä, virheettömiä ja ajantasaisia;
3. ohjeistettava ulkoista palveluntarjoajaa päivittämään oma verkkosivustonsa sen varmistamiseksi, että sivuston tiedot ovat täydellisiä, virheettömiä ja ajantasaisia;
4. varmistettava, että hakemuslomakkeen kentissä 29 ja 30 ilmoitetut saapumis- ja lähtöpäivämäärät, jotka koskevat hakijoiden ensimmäistä tai seuraavaa suunniteltua oleskelua Schengen-alueella, ovat virheettömiä;
5. tarkistettava, onko ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehdyn sopimuksen kesto julkisia hankintoja koskevan kansallisen ja EU:n lainsäädännön mukainen, ja tarvittaessa toteutettava korjaavia toimenpiteitä;
6. tehtävä säännöllisesti ennalta ilmoitettuja ja yllätyskäyntejä kaikkiin niihin ulkoisen palveluntarjoajan hoitamiin viisumikeskuksiin, jotka sijaitsevat konsulaatin toimialueella, sekä laadittava kertomukset käynneistä;
7. varmistettava, että ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstö ohjeistaa hakijoita asianmukaisesti siitä, kuinka sormet on asetettava skannerille, jotta sormenjäljistä tulisi korkealaatuisia, ja lopettaa tarpeettomat toimenpiteet, kuten käsien näyttämisen kameralle;
8. varmistettava, että ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstö tietää, mitä vapautuksia viisumimaksuista voidaan myöntää, ja soveltaa kyseisiä sääntöjä;
9. varmistettava, että konsulaatilla on jokaiselta päivältä täsmällinen tieto siitä, kuinka monta hakemusta ja matkustusasiakirjaa se on saanut ulkoiselta palveluntarjoajalta ja kuinka monta se on palauttanut ulkoiselle palveluntarjoajalle, ja että konsulaatti säilyttää tiedot rekistereihinsä skannatuista ja sieltä poistetuista hakemuksista, jotka sekä ulkoinen palveluntarjoaja että konsulaatti ovat allekirjoittaneet;
10. varmistettava, että konsulaatti pitää yllä valmiuksiaan ottaa vastaan hakemuksia ilman ulkoisen palveluntarjoajan apua ja että sillä on tätä varten käytettävissään tarvittava henkilöstö ja laitteisto;
11. tarjottava hakijoille mahdollisuus saada tapaamisaika konsulaatissa kohtuullisen ajan kuluessa ja otettava tällöin huomioon yleinen kahden viikon sääntö (viisumisäännösten 9 artiklan 2 kohta) sekä periaate, jonka mukaan hakemus on voitava jättää myös suoraan konsulaattiin (viisumisäännösten 17 artiklan 5 kohta);
12. varmistettava, että viisumimaksu on suoritettu, kun hakemus jätetään konsulaattiin;

13. luotava selkeä ja läpinäkyvä menettely välikäsinä toimivien yritysten ja matkatoimistojen valtuuttamisesta sekä varmistettava, että valtuutettujen yritysten valvonta on säännöllistä;
14. parannettava toimenpiteitä, joiden avulla varmistetaan viisumitarrojen turvallinen käsittely ja jakelu siten, että kaikki viisumitarrat voidaan jäljittää milloin tahansa eikä niitä katoa huomaamatta;
15. harkittava uudelleen hakijoiden sisäänkäynnin ja hakijoiden käytettävissä olevien tilojen turvatoimia konsulaatissa, tehtävä hakijoille asianmukaiset turvatarkastukset ja otettava käyttöön jonotuslippujärjestelmä odotushuoneessa;
16. uudistettava arkistoitujen, paperimuodossa olevien asiakirjojen hävittäminen siten, että vahvistetaan menettelytavat asiakirjojen kuljetusta ja hävittämistä varten ja vältetään asiakirjojen säilyttämistä arkistotilojen ulkopuolella ennen niiden hävittämistä;

hakemusten tutkimiseen ja viisumeja koskevaan päätöksentekoon liittyvissä kysymyksissä

17. varmistettava, että lait, joiden mukaisesti Suomessa käsitellään viisumihakemuksia, ovat kaikilta osin viisumisäännösten ja erityisesti sen säännön mukaisia, että viisumihakemukset käsitellään ja niihin annetaan päätökset konsulaateissa;
18. varmistettava, että hakijat toimittavat kaikissa tapauksissa liiteasiakirjat Venäjää koskevan yhdenmukaisen luettelon mukaisesti, tai harkittava luettelon tarkistamista osana paikallista Schengen-yhteistyötä;
19. varmistettava, että viisumiasioista vastaavat virkamiehet selvittävät viisuminhakijan sosioekonomisen ja rahoitustilanteen, hänen siteensä asuinmaahansa, aikomuksensa palata sekä matkan tarkoituksen. Tarkastelu on tehtävä täydellisten liiteasiakirjojen perusteella, ja lisätutkimuksia on tehtävä tarvittaessa erityisesti ensikertalaisista hakijoista;

20. varmistettava, että lisätarkastukset (esimerkiksi haastattelut), joita tehdään muille kuin venäläisille hakijoille, ovat oikeasuhteisia ja niistä päätetään tapauskohtaisesti kunkin hakijan tilanteen pohjalta, ja vältettävä haastatteluja, jos päätös voidaan tehdä niiden liiteasiakirjojen perusteella, jotka kaikkien hakijoiden on toimitettava yhtenäisen luettelon mukaisesti. Lisäksi olisi varmistettava, että myönnetyn viisumin voimassaoloaika määritellään hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden ja erityisesti hänen aikaisemman matkustushistoriansa mukaisesti, riippumatta hänen kansalaisuudestaan;
21. varmistettava, että tarkistukset sen selvittämiseksi, onko edellisiä pitkään voimassa olleita toistuvaisviisumeja käytetty oikein sen jäsenvaltion osalta, joka on pääasiallinen tai ensimmäinen matkakohde, rajataan ensimmäiseen viisumin saamisen jälkeen tehtyyn matkaan; varmistettava, että kaikki henkilöstön jäsenet tietävät, mikä ero on jäsenvaltiolla, johon maahantulija ensiksi saapuu, ja jäsenvaltiolla, joka on pääasiallinen matkakohde;
22. varmistettava, että hakijan aiempaa viisumihistoriaa tarkasteltaessa viisumeille, joita muut jäsenvaltiot ovat myöntäneet, annetaan sama merkitys kuin Suomen myöntämille viisumeille;
23. varmistettava, että kaikki kiinankieliset liiteasiakirjat tarkistaa kiinaa osaava henkilöstö ja että viisumiasioista vastaavien virkamiesten, jotka tekevät kiinankielisiä hakemuksia koskevia päätöksiä, on helppo saada avukseen kiinaa osaavaa henkilöstöä asiakirjojen tarkastamista varten;
24. harkittava, että paikallisille tukiryhmille Pekingissä ja Shanghaissa annetaan oikeus perehtyä osaan tietojärjestelmissä olevista liiteasiakirjoista ja että ohjeiden antamiseen kyseisille tukiryhmille kehitetään tehokkaampi väline. Näin voitaisiin välttää hankalaa menettelyä, jossa kyseiset ohjeet ja liiteasiakirjat lähetetään sähköpostitse;
25. harkittava pitkään voimassa olevan toistuvaisviisumin myöntämistä sellaisille vilpittömässä mielessä matkustaville henkilöille (mukaan lukien kiinalaiset hakijat), joilla on vakuuttava Schengen-viisumihistoria mutta jotka hakevat kertaviisumia tiettyä matkaa varten;

26. varmistettava, että Itävallan edustustossa tehtyjen hakemusten osalta hakemusasiakirjoihin liitetään tietojärjestelmässä sähköinen kutsu, joka pidetään saatavilla myös myöhempää tarvetta varten; käytettävä VISMail-järjestelmää, kun pyydettyvät asiakirjat, kuten sähköiset kutsut, sisältävät hakijoiden henkilötietoja;
27. varmistettava, että kaikkien samassa ryhmässä matkustavien henkilöiden hakemukset käsittelee sama viisumiasioista vastaava virkamies, jotta viisumihakemusten arvioinnin johdonmukaisuus säilyy;
28. varmistettava, että viisumiasioista konsulaatissa vastaavat virkamiehet tutkivat aina matkasairausvakuutuksen kattavuuden;

henkilöstöön ja koulutukseen liittyvissä kysymyksissä

29. varmistettava, että ennen kuin henkilöt, joilla on valtuudet tehdä viisumihakemuksiin liittyviä päätöksiä, alkavat hoitaa tehtäviään, he saavat lisäkoulutusta viisumiasioihin liittyvästä EU:n ja kansallisesta lainsäädännöstä, viisumimenettelyn kaikista näkökohdista, paikallisista olosuhteista sekä konkreettisiin tapauksiin liittyvästä riskinarvioinnista; varmistettava, että tieto, joka saadaan tietyssä maassa järjestetyistä paikallisen Schengen-yhteistyön kokouksista ja petostentorjuntaan liittyvistä kokouksista, toimitetaan kaikille virkamiehille, jotka käsittelevät kyseisestä maasta peräisin olevia viisumihakemuksia;
30. parannettava erityisesti uuden henkilöstön työpaikkakoulutusta, ohjausta ja valvontaa sekä varmistettava, että uuden henkilöstön tekemiä päätöksiä käydään säännöllisesti läpi;
31. harkittava sitä, että tilapäisen henkilöstön palkkausta tehtäviin, joissa tehdään päätöksiä, vältetään tai että vähintäänkin kohennetaan tilapäisen henkilöstön työsuhteturvaa, jotta kyseisen henkilöstön lojaalisuus työnantajaansa kohtaan vahvistuisi;
32. varmistettava joko se, että konsulaatissa päätökset viisumihakemuksiin antaa lähetetty henkilöstö, joka nauttii konsulaattista tai diplomaattista koskemattomuutta, tai se, että sopimuksilla, joita paikallisille työntekijöille tarjotaan, lisätään näiden työntekijöiden työsuhteturvaa ja parannetaan heidän mahdollisia uranäkymiään siinä määrin, että heidän lojaalisuutensa työnantajaansa kohtaan vahvistuu;
33. varmistettava, että konsulaatin lähetetty henkilöstö, joka nauttii konsulaattista tai diplomaattista koskemattomuutta, vastaa viisumitarrojen käsittelystä ja niiden jakelusta viisumitarrojen tulostamisesta vastaavalle henkilöstölle;

34. varmistettava, että ulkoisen palveluntarjoajan ja sen alihankkijoiden tehtävät, jotka liittyvät tietojärjestelmien hallinnointiin, eivät ulotu pidemmälle kuin mikä viisumisäännöstön mukaisesti on sallittua; että Suomen viranomaiset pitävät täysimääräisesti hallinnassaan ja valvonnassaan kaikki tietojärjestelmät, joita tarvitaan viisumihakemusten käsittelyssä; että ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehtävässä yhteistyössä noudatetaan täysimääräisesti tietosuojavaatimuksia; ja että ulkoinen palveluntarjoaja poistaa kaikki tiedot sen jälkeen kun ne on siirretty Suomen viranomaisille (lukuun ottamatta yhteystietoja ja matkustusasiakirjan numeroa);
35. varmistettava, että hakemusasiakirjojen sähköistä arkistoa hallinnoivat ja pitävät yllä kansalliset viranomaiset (eikä ulkoinen palveluntarjoaja);
36. varmistettava, että Suomen toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia kaikkien järjestelmien kaikkia lokitietoja sekä ELVIS-tietokannan käyttäjärekisteriä ja että ne voivat tehokkaasti valvoa pääsyä tietoihin; lisättävä Suomen viranomaisten valvontaotetta ja omistajuutta suhteessa Suomen viisumitietojärjestelmään (SUVI);
37. varmistettava, että kun Kiinassa oleva ulkoinen palveluntarjoaja siirtää hakemustietoja Suomen viranomaisille, tiedonsiirron suojaus ja salaus ovat tasolla, joka on riittävä ja vastaa tietojen arkaluonteisuutta;
38. varmistettava, että henkilötiedot, jotka syötetään ulkoisen palveluntarjoajan sähköiseen hakulomakkeeseen, ovat käytettävissä vasta kun hakemus on jätetty;
39. varmistettava, että viisumiasioista vastaavat virkamiehet voivat tehdä SIS-tarkistuksia (ja mahdollisesti hakuja kansallisista tietokannoista) vain viisumihakemuksen yhteydessä;
40. varmistettava, että ulkoinen palveluntarjoaja siirtää kaikki tiedot mahdollisimman pian (sähköiset tiedot niiden keruupäivän päättyessä) ja että VIS-järjestelmään luodaan viipymättä tiedostot kaikista sellaisista hakemuksista, jotka hyväksytään käsiteltäviksi;
41. muutettava SUVI-tietojärjestelmää sen varmistamiseksi, että VIS-järjestelmän päätöstiedot päivitetään aina mahdollisimman pian;

42. muutettava SUVI-tietojärjestelmää sen varmistamiseksi, että VIS-järjestelmään tallennetaan jokaisen hakemuksen osalta tieto matkustusasiakirjan myöntäneestä viranomaisesta;
43. muutettava ELVIS- ja SUVI-tietojärjestelmiä sen varmistamiseksi, että kaikki saman ryhmän hakemukset voidaan käsitellä tietojärjestelmässä yhdessä;
44. muutettava SUVI-tietojärjestelmää sen mahdollisuuden poistamiseksi, että yhtenäisiä viisumeja myönnetään, vaikka ennakkokuulemisessa on saatu kielteinen vastaus (tai selitettävä, miksi tämä mahdollisuus olisi säilytettävä);
45. varmistettava, että SUVI-tietojärjestelmän taulukko sellaisista jäsenvaltioista, jotka edellyttävät jälkikäteistietoja myönnettyistä viisumeista, on aina virheetön ja ajan tasalla;
46. varmistettava, että kaikki skannatut matkustusasiakirjan sivut näkyvät oikein ELVIS-tietokannassa;
47. lyhennettävä aikaa, jonka kuluttua istunto viisumitietojärjestelmässä päättyy automaattisesti;
48. varmistettava, että ELVIS-tietokannan täydellinen dokumentaatio on käyttäjien saatavilla ja että henkilöstö tietää sen;

muissa menettelyä koskevissa kysymyksissä

49. lopetettava käytäntö, jossa voimassa olevia viisumeita kumotaan, ja sen sijaan myönnettävä viisumeita siten, että niiden voimassaoloaika alkaa edellisen viisumin voimassaolon päättymisen jälkeen; lopetettava myös käytäntö, jossa viisumeita kumotaan, kun hakija muuttaa matkan tarkoitusta;
50. ohjeistettava Suomen rajavartijoita, että heidän ei pidä evätä maahantuloa, jos pitkään voimassa olevan toistuvaviisumin haltija aikoo tulla maahan myöhemmin sellaisia matkoja varten, joilla on eri tarkoitus kuin se, minkä hän on maininnut alkuperäisessä viisumihakemuksessaan;

51. lopetettava käytäntö, jossa hakijoille myönnetään lyhytaikaisia, alueellisesti rajoitettuja viisumeita, vaikka hakijoilla on aikomus oleskella Suomessa, ja myönnettävä sen sijaan pitkäaikaisia viisumeita tai oleskelulupia; poikkeuksena tähän suositukseen on se, että lyhytaikaisia viisumeja voidaan myöntää ETA-valtioiden kansalaisten perheenjäsenille, joilla on oikeus saada lyhytaikainen viisumi direktiivissä 2004/38/EY säädetyllä nopeutetun menettelyn mukaisesti;
52. varmistettava, että viisumin voimassaoloaikaan sisältyy aina 15 päivän lisäaika, mukaan lukien ukrainalaisille hakijoille myönnetty viisumit;
53. annettava henkilöstölle paremmat tiedot siitä, mitä eroa on kumoamisella, peruuttamisella ja mitätöinnillä; sekä korjattava kumoamista koskeva hakemuslomake;
54. varmistettava, että kumoamisissa ja peruuttamisissa käytetään vakiolomaketta kaikissa soveltuvissa tapauksissa;
55. lopetettava kumottu-leiman käyttö mitätöitäessä matkustusasiakirjojen painovirheellisiä viisumitarroja;
56. lopetettava käytäntö, jossa vanhentuneet viisumitarrat mitätöidään merkitsemällä niihin rasti punaisella ja tuhoamalla kinegrammi;
57. harkittava parannuksia tietojärjestelmään tai tulostimiin, jotta viisumitarroja ei mene hukkaan sen takia, että ne tulostuvat tyhjinä (esimerkiksi sallimalla, että tyhjä, virheellisesti tulostettu viisumitarra pannaan asianmukaisia suojatoimia noudattaen takaisin tulostimeen).

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta

Puheenjohtaja