



Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Ministry for Foreign
Affairs of Finland

Esiselvitys humanitaarisesta viisumista

Muistio 14.4.2022

**Ulkoministeriö
KPA-01, KPA-02, OIK-40, POL-40**

SISÄLLYS

1. Humanitaarisen viisumin määrittelyä.....	3
2. Kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista	3
3. Valtion vastuusta	6
4. Eräiden Schengen-maiden kansallisia ratkaisuja	7
5. Identifioitavat käyttötarkoitukset.....	8
6. Päätöksenteko ja muutoksenhaku.....	9
7. Kansainväliset oikeussuojakeinot	10
8. Työryhmän yleishuomioita ja käytännön seikkoja Suomen järjestelmästä	11
9. Vaikutusarviointit	11
10. Jatkopohdintaan esiselvityksen jälkeen.....	11

1. Humanitaarisen viisumin määrittelyä

Humanitaarinen viisumi voisi olla kansalliseen lainsäädäntöön perustuva pitkäaikaista oleskelua varten myönnetty viisumi (D-viisumi), joka myönnettäisiin henkilölle humanitaarisista syistä maahan saapumista varten. Humanitaarisen viisumin myöntämiseen ei liity viisumin saaneelle velvollisuutta palata lähtömaahan. Näin ollen viisumi on myönnetty yhdensuuntaista matkaa varten, joten käytännössä se tarkoittaa myönteisen oleskelulupapäätöksen tekemistä ilman oleskelulupahaastattelua. Pääsääntöisesti humanitaarisen viisumin saanut henkilö hakisi viisumin myöntäneeseen maahan saavuttuaan kansainvälistä suojelua tai hänelle myönnettäisiin oleskelulupa muulla perusteella. Humanitaarisista syistä myönnettävällä pitkäaikaisella viisumilla voitaisiin ajatella olevan myös olla muita syitä kuin turvapaikan hakemisen mahdollistaminen, kuten perheenjäsenten tapaamisen mahdollistaminen tilanteissa, jolloin Schengen-viisumisäännöstön mukaiset ehdot Schengen-viisumin myöntämiselle eivät täyty.

Schengen-viisumisäännöstön 25 artiklassa säädetään lyhytaikaisen enintään 90 vrk/180 vrk Schengen-viisumin (C-viisumin) myöntämisestä alueellisesti rajoitettuna (VLTV = *Visa of Limited Territorial Validity*) muun muassa humanitaarisista syistä. Euroopan unionin tuomioistuinten 2017 antaman tuomion *X ja X v. Belgia* (C638/16 PPU) mukaan alueellisesti rajoitettua viisumia koskeva hakemus, jonka kolmannen maan kansalainen on tehnyt viisumisäännöstön 25 artiklan nojalla humanitaarisista syistä kohdejäsenvaltion edustustolle kolmannen maan alueella voidakseen tehdä heti kyseiseen jäsenvaltioon saavuttuaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja sitten oleskella tässä jäsenvaltiossa yli 90 päivää 180 päivän jakson aikana, ei kuulu viisumisäännöstön soveltamisalaan, vaan unionin oikeuden nykytilassa yksinomaan kansallisen oikeuden soveltamisalaan. Näin ollen Schengen-viisumisäännöstön mukainen lyhytaikainen viisumi ei voi olla humanitaarinen viisumi.

Schengenin yleissopimuksen 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden myöntämät kansalliset viisumit voivat olla kestoaltaan 91 vrk – 1 vuosi.

2. Kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista

Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät määrittele ihmisoikeuspuolustajaa.

Vaikka kansainvälinen oikeus ei velvoittavasti määrittele ihmisoikeuspuolustajaa, niin yleisesti hyväksytyinä ihmisoikeuspuolustajan määritelmänä pidetään YK:ssa vuonna 1998 hyväksytyin yksilöiden, ryhmien ja yhteiskuntaelinten oikeudesta ja velvollisuudesta edistää ja suojella yleismaailmallisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tehdyn julistuksen, nk. ihmisoikeuspuolustajajulistuksen (A/RES/53/144) elementtejä, joiden mukaan ”jokaisella on oikeus yksilönä ja yhdessä muiden kanssa edistää ja tavoitella ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemista ja toteutumista kansallisella ja kansainvälisellä tasolla”. Julistuksen perusteella ihmisoikeuspuolustajaksi voidaan määritellä kuka tahansa, joka yksin tai yhdessä muiden kanssa työskentelee rauhanomaisesti ja väkivallattomasti edistääkseen ja suojellakseen ihmisoikeuksia.

Suomi on hyväksynyt erinäisiä poliittisia sitoumuksia ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi niin Euroopan unionissa kuin YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössäkin. Esimerkiksi Euroopan neuvostossa Suomi on sitoutunut ministerikomitean suositukseen (CM/Rec(2018)11) jäsenvaltioille tarpeesta vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimintatilan suojelua ja edistämistä Euroopassa. Tällä suosituksella sitoudutaan toteuttamaan toimia, joilla autetaan ja suojellaan nopeasti muissa valtioissa vaarassa olevia ihmisoikeuspuolustajia, tapauksen mukaan esimerkiksi osallistumalla oikeudenkäynteihin ja tarkkailemalla niitä ja/tai mahdollisuuksien mukaan myöntämällä hätäviisumeja.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä on useita ihmisoikeuspuolustajia käsitteleviä ratkaisuja, kuten *Aliyev v. Azerbaidzhan* (nrot 68726/14 ja 71200/14, 20.9.2018), joissa EIT on todennut pitävänsä ”erityisen tärkeänä ihmisoikeuspuolustajien erityistä roolia ihmisoikeuksien edistämässä ja puolustamisessa, myös läheisessä yhteistyössä Euroopan neuvoston kanssa, sekä ihmisoikeuspuolustajien osallistumista ihmisoikeuksien suojeleluun jäsenvaltioissa.” (68762/14, § 208)

Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä määräyksiä humanitaarisen viisumin tai vastaavan myöntämisestä ihmisoikeuspuolustajille.

Yksilön oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja valtioiden velvollisuus ottaa vastaan ja tutkita kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia on kehittynyt ihmisoikeussopimusten ja erityisesti palautuskieltoperiaatteen (*non-refoulement*)¹ tulkinnan kautta.

Yksilön oikeus turvapaikkaan on kirjattu YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymään yleismaailmalliseen ihmisoikeuksien julistukseen (14 artikla). Pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa (SopS 77/1968) tai keskeisissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ei määrätä yksilön nimenomaisesti oikeudesta turvapaikkaan. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useaan otteeseen nimenomaisesti todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990) ei sisällä oikeutta poliittiseen turvapaikkaan.² Vaikka Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 18 artiklan otsikkona on ”Oikeus turvapaikkaan”, ei artiklan rakenteen ja sanamuodon perusteella oikeutta turvapaikkaan kuitenkaan voida senkään perusteella pitää subjektiivisena tai ehdottomana oikeutena. Tällaista oikeutta ei myöskään sisälly Euroopan unionin perussopimukseen tai niiden perusteella säädettyyn johdettuun eli sekundaarioikeuteen. Geneven pakolaisyleissopimuksessa määritellään, kuka on pakolainen. Sopimusvelvoitteiden noudattaminen edellyttää, että pakolaiset pystytään yksilöimään. Yleissopimus ei sisällä pakolaisaseman määrittämistä koskevia säännöksiä, vaan menettelyistä säättäminen on jätetty sopimusvaltioiden toimivaltaan.³

Valtion täysivaltaisuudesta on perinteisesti katsottu johtuvan, että valtiolla ei ole velvoitetta myöntää ulkomaalaisille maahantulo-oikeutta.⁴

¹ Palautuskielto (*non-refoulement*) tarkoittaa periaatetta, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on pakottava (*jus cogens* –luonteinen) silloin, kun on perusteltuja syitä olettaa, että henkilö joutuisi esim. kidutuksen, ihmisyyteen kohdistuvien rikosten tai joukkotuhonnan kohteeksi tai orjuuteen.

² Ks. esim. *Saadi v. Italia* nro 37201/06.

³ UNHCR Käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista pakolaisten oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti, k. 189.

⁴ Ks. esim. *Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta* nro 22414/93.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ihmisoikeuspuolustajat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti hakisi pakolaisasemaa tai turvapaikkaa Suomessa, vaan nimenomaan tilapäistä suojelua ja mahdollisesti työlupaa jatkaa työtään soveltuvassa muodossa.

EIT on käsitellyt humanitaarisen viisumin myöntämisedellytyksiä ratkaisussaan asiassa *M.N. ja muut v. Belgia* (nro 3599/18, 5.3.2020). Tapauksessa oli kyse syyrialaisesta Aleppossa asuneesta perheestä. Perhe haki lyhytaikaista viisumia Belgian suurlähetystöstä Beirutissa, koska halusi saada oikeuden saapua Belgian alueelle, jotta he voisivat hakea turvapaikkaa. Perhe valitti EIT:lle Belgian viranomaisten päätöksestä olla myöntämättä heille viisumia Belgiaan. Valittajat vetosivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) artiklaan 3 (kidutuksen kieltö) ja artiklaan 13 (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon). Valittajien näkemys oli, että Belgian viranomaisten kieltäytyminen myöntämästä heille humanitaarista viisumia altisti heidät tilanteelle, joka loukkasi EIS:n 3 artiklaa. He vetosivat myös artiklaan 6 § 1 (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin).

Kaikki valittajien väitteet hylättiin (valitusta ei otettu tutkittavaksi), koska niiden katsottiin ylittävän EIS:n ulottuvuuden. EIT totesi päätöksessään, että EIS:n 1 artikla rajoittaa sopimuksen soveltamisen henkilöihin, jotka ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioiden lainkäyttöpiirissä. EIT totesi, että valittajat eivät olleet Belgian valtion alueella tai muulla alueella, jossa kyseinen valtio harjoittaisi valtiollista valtaa tai kontrollia. Valittajilla ei myöskään ollut perhesiteitä tai muita siteitä Belgiaan. Valittajat eivät myöskään väittäneet, että heihin olisi kohdistunut Belgian Beirutissa sijaitsevan suurlähetystön henkilökunnan toimesta kohtelua, joka loukkasi EIS:ta. Suurlähetystön henkilökunta ei myöskään käyttänyt tosiasiallista määräysvaltaa valittajiin.

EIT totesi edelleen, että pelkästään se seikka, että hakija aloittaa prosessin (tässä tapauksessa viisuhakemus) Euroopan ihmisoikeussopimukseen osapuolena kuuluvassa valtiossa, johon hänellä ei ole aiempaa sidettä, ei riitä tuomaan häntä ko. valtion lainkäyttöalueelle. Muutoin tämä tarkoittaisi lähes maailmanlaajuisista EIS:n soveltamisalaa perustuen yksilön yksipuolisiin valintoihin ja siten toisi rajoittamattoman velvollisuuden osapuolille sallia kenen tahansa sellaisen henkilön pääsyn alueelleen, joka saattaisi olla vaarassa tulla loukatuksi EIS:n vastaisesti lainkäyttöalueensa ulkopuolella.

EIT totesi myös, että artikla 6 § 1 ei soveltunut kyseiseen tapaukseen, koska saapuminen jäsenvaltion alueelle ja viisumeiden myöntäminen eivät ole ”kansalaisyhteisöä”, mikä sulkee ne pois kyseisen artiklan soveltamisalasta.

EIT täsmensi kuitenkin ratkaisussaan, että kyseisen tapauksen johtopäätös ei estä EIS:n osapuolten ponnisteluja helpottaa pääsyä turvapaikkaprosesseihin EN:n jäsenvaltioiden suurlähetystöjen tai edustustojen kautta.

Aikeisemmin viitatus YK:n ihmisoikeuspuolustajajulistuksen mukaan ”jokaisella on oikeus yksilönä ja yhdessä muiden kanssa edistää ja tavoitella ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelua ja toteutumista kansallisella ja kansainvälisellä tasolla”. Ihmisoikeuspuolustajat voivat siten olla esimerkiksi ihmisoikeusjärjestöjen jäseniä, ammattiyhdistys- tai ympäristöaktiiv-

veja, juristeja, toimittajia, kirjailijoita, opiskelijoita tai sosiaalisen median vaikuttajia. Ihmisoikeuspuolustajista löytyy niin ammatikseen asiaa ajavia kuin myös heitä, joille toiminta on puhtaasti vapaaehtoistyötä. Monissa valtioissa vähemmistöihin, kuten etniset, uskonnolliset ja seksuaaliset vähemmistöt, kuuluviin kohdistuu vainoa.

Kansalaisyhteiskunnan tila on kapea monissa valtioissa. Ihmisoikeuspuolustajat kohtaavat työnsä vuoksi monenlaisia uhkia, kuten häirintää, uhkailua, kidutusta ja väkivaltaisia hyökkäyksiä. Pahimmassa tapauksessa ihmisoikeuspuolustajan oma ja/tai hänen perheenjäsentensä turvallisuus ja henki ovat uhattuina. Ihmisoikeuspuolustajat haluavat jatkaa toimintaansa kotimaassa mahdollisimman pitkään, mutta tilanteen muuttuessa uhkaavaksi tarve poistua (ml. perheenjäsenet) voi ilmaantua nopeasti. Ihmisoikeuspuolustajat eivät pääsääntöisesti halua hakeutua turvapaikkaprosessiin, vaan he haluavat jatkaa ihmisoikeustyötään ja palata kotimaahansa tilanteen niin sallien. Humanitaarinen viisumi palvelisi tilanteissa, joissa ihmisoikeuspuolustaja tarvitsee akuutisti väli- tai pidempiaikaista suojelua yllä mainituista syistä.

EU ylläpitää useiden kolmansien maiden osalta ”*persons of concern*” -listaa muun muassa ihmisoikeusaktivisteista ja mielipidevangeista, joiden tilannetta se seuraa ja pitää esillä paikallisten viranomaisten kanssa. Suomella on kokemusta tapauksesta, jossa viranomaiset sallivat listalla olevan mielipidevängin poistumisen maasta. Suomi valikoitui kohdemaaksi perheyhteyden vuoksi.

Suomessa on muutamia toimijoita, jotka tarjoavat väliaikaiseen sijoitukseen perustuvia turvamekanismeja ja –residenssejä tietyille ryhmille (esim. taiteilijat/*Artists at Risk*). Humanitaarinen viisumi voisi luoda näille ryhmille maahantulon väylän.

Ajankohtaisista aloitteista voidaan huomioida, että Euroopan parlamentissa on tehty 6.4.2022 yhteinen päätöslauselmaesitys (2022/2571(RSP)) Afganistanin tilanteesta ja erityisesti naisten oikeuksien tilanteesta. Esityksessä kehoitetaan EU:ta ja sen jäsenvaltioita tukemaan ja suojelemaan Afganistanista pakenevia ja toistetaan, että afganistanilaisten naispuolisten lakimiesten, kansalaisyhteiskunnan johtajien, taiteilijoiden, urheilijoiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, erityisesti niiden, joiden henki on vaarassa, kuten hlbtqi+ -henkilöiden, asema on turvattava. Esityksessä kehoitetaan jälleen perustamaan erityinen viisumiohjelma ja tehostamaan uudelleensijoittamisjärjestelmiä ja takaamaan tehokkaasti afganistanilaisten pakolaisten suojelu. Päätöslauselmaesitys siirtyy valiokuntaan, jossa päätetään soveltuvasta menettelystä.

3. Valtion vastuusta

Humanitaarisen viisumin osalta voisi nousta esille kysymys Suomen valtion ekstraterritoriaalisesta vastuusta ja ns. tehokkaan kontrollin käyttämisestä tilanteissa, joissa Suomi olisi omaaloitteisesti pyrkinyt saattamaan ihmisoikeuspuolustajia humanitaarisen viisumin hakumenettelyn piiriin toisen valtion alueella. Näissä tilanteissa tulisi kuitenkin aina tapauskohtaisesti arvioida niin Suomen valtion viranomaisten toimien kuin tapauksen tosiseikkojenkin perusteella, kuuluisivatko nämä ihmisoikeuspuolustajat Suomen lainkäyttövallan piiriin.

Kansainvälisen oikeuden mukaan valtiot ovat vastuussa viranomaistensa toimenpiteistä niin rajojensa sisä- kuin ulkopuolellakin. Lainkäyttövallan käsite on lähtökohtaisesti alueellinen ja valtion toimivaltaa voidaan käyttää sen rajojen ulkopuolella vain silloin, kun valtiolla on tosiasiallinen määräysvalta toisella alueella oleskelevaan henkilöön. Vakiintuneessa oikeuskäytännössään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että valtion toimivalta on ensisijaisesti alueellista (muun muassa *Assanidze v. Georgia* [GC], nro. 71503/01, 139 §, EIT 2004-II).

Vastuu rajojen ulkopuolella tapahtuvista toimenpiteistä on siten poikkeuksellista ja se rajoittuu lähinnä tilanteisiin, joissa valtio tehokkaasti kontrolloi (ns. tehokkaan kontrollin ”*effective control*” vaatimus) tiettyä aluetta tai käyttää kattavaa valtaa sen osalta. EIT on todennut muun muassa *Al-Skeini ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* ([GC], no. 55721/07, 137-138 §§, ECHR 2011) antamassaan tuomiossa, että poikkeus territoriaalisuusperiaatteesta edellyttää yksittäistä tai tehokasta määräysvaltaa tietyllä alueella.

Alueperiaatteesta poiketaan aina, kun valtio viranomaistensa kautta käyttää määräysvaltaa ja valtaa henkilöön tai kun sopimusvaltio laillisen tai lainvastaisen sotilaallisen toiminnan seurauksena käyttää tehokasta määräysvaltaa kyseisen maan alueen ulkopuolella olevalla alueella (esim. *Ilaşcu ja muut v. Moldova ja Venäjä* [GC], nro. 48787/99, 8.7.1004, 392 §).

Vallitsevassa turvallisuusympäristön muutoksessa tulee tunnistaa, että ihmisoikeuspuolustajien kautta varsinkin humanitaarisen viisumiohjelman myötä voitaisiin pyrkiä tekemään toisen valtion taholta ohjattua maahantuloa Suomeen, jolloin heräisi kysymys asianomaisen valtion mahdollisesta myötävaikutuksesta. Jos toiminta olisi suunnattu vastaanottajavaltiota kohtaan pyrkimyksessä vaikuttaa siihen tai painostaa sitä, voitaisiin puhua myös hybridivaikuttamisesta, jossa voisi tietyin ehdoin olla kyse epäystävällisestä tai jopa oikeudenvastaisesta teosta.

Oikeudenvastaisen teon kohteeksi joutuneella valtiolla on oikeus vaatia, että siitä vastuussa oleva valtio lopettaa häirinnän ja hyvittää mahdollisesti aiheutuneet vahingot. Kohdevaltiolla voi olla oikeus myös kansainvälisen oikeuden sallimiin vastatoimiin. Vastatoimien on kohdistuttava vastuussa olevaan valtioon eikä niillä saa loukata tiettyjä keskeisiä normeja kuten ihmisoikeuksien suojaa tai humanitaarisia velvoitteita.

4. Eräiden Schengen-maiden kansallisia ratkaisuja

Konsulipalvelut on Teheranin ja New Delhin edustustojen kautta tiedustellut muiden Schengen-maiden humanitaarisista viisumeista esittäen seuraavat kysymykset:

1. Onko teillä / myönnättekö humanitaarisia viisumeja?
2. Jos myönnätte, kuinka autoitte afganistanilaisia näillä kansallisilla D-viisumeilla?
3. Miten arvioitte humanitaarisen viisuminen hyödyllisyyden erityisesti afganistanilaisten kohdalla nykytilanteessa?

Lisäksi vuonna 2017 edustustoja EU- ja Schengen-maissa pyydettiin laajasti selvittämään asemamaansa kansallisen viisumin käyttöä, missä yhteydessä myös humanitaariset syyt viisumin

myöntämiseen tulivat vähäisessä määrin esille, esimerkiksi humanitaarisen järjestön palveluksessa toimiminen.

Ruotsi, Norja ja Tanska eivät myönnä humanitaarisia viisumeja. Ruotsi käyttää kansallista D-viisumia henkilöille, jotka ovat Ruotsin pakolaiskiintiössä ja jo saaneet oleskeluluvan; D-viisumia käytetään maahan saapumiseen.

Unkari, Slovenia, Tšekki, Romania ja Kreikka eivät myönnä humanitaarisia viisumeja. **Virolla** ei ole erillistä humanitaarista viisumia, mutta tarvittaessa voidaan myöntää kansallinen D-viisumi. Unkarin suurlähetystöissä Belgradissa ja Kiovassa voi ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa.

Itävalta kertoo voivansa myöntää humanitaarisista syistä sekä kansallisen D-viisumin, että alueellisesti rajoitetun Schengen-viisumin.

Sveitsi myöntää humanitaarisen viisumin, jos hakijan katsotaan olevan välittömässä ja vakavassa ruumiinvamman vaarassa. Kolmannessa maassa olevia ei kuitenkin pidetä vaaralle alttiina olevina.

Alankomaat toteaa käyttävänsä tavallisia viisumeja myös esim. evakuoititilanteessa, joskin nopeutettua käsittelyprosessia hyödyntäen.

Saksalla on humanitaarinen viisumi, ja afganistanilaisten kohdalla sitä on käytetty yleisesti.

Ranska voi myöntää vuodeksi pitkäaikaisen viisumin turvapaikan hakemista varten, päätöksen tekee sisäministeriö.

Slovakia voi myöntää maansa hallituksen jäsenen pyynnöstä yhden vuoden kansallisen viisumin, yleensä on jokin erityinen syy esim. yhteistyö ao. ministeriön kanssa.

Espanja ja Italia kertovat käyttävänsä alueellisesti rajoitettua Schengen-viisumia (yksi maahantulo). (Tästä VLTV-viisumin käytöstä Suomi on saanut Schengen-evaluaatiossa huomautuksen.)

Liettualla on humanitaarinen viisumi, jonka myöntää Liettuan edustusto. Liettuan maahanmuuttovirasto antaa lausunnon, että ao. humanitaarinen viisumi tulee myöntää ja edustusto antaa sen teknisesti. Päätöksen tekee edustusto ja sen viisumivirkailija vain sillä perusteella, että on maahanmuuttoviraston lausunto, jossa puolletaan ao. hlöille humanitaarisen viisumin myöntämistä. Siten käytännössä viisumivirkailijalla ei ole harkintavaltaa.

5. Identifioitavat käyttötarkoitukset

Lyhyen kansainvälisen vertailun pohjalta voidaan todeta, että humanitaarisista syistä myönnettävän kansallisen pitkäaikaisen viisumin käyttötarkoituksia voivat olla muun muassa:

- mahdollistettaisiin pakolaiskiintiöön otetun henkilön maahan saapuminen,
- mahdollistetaan hakijalle maahan saapuminen turvapaikan hakemista varten,

- todetaan humanitaarista viisumia hakevan olevan välittömässä ja vakavassa fyysisessä vaarassa ja siksi hänelle myönnetään humanitaarinen viisumi maasta poistumisen auttamiseksi,
- hakijalla on jokin erityinen syy ja yhteys ao. maahan esimerkiksi sen palveluksessa suoraan tai epäsuorasti toimiminen,
- hakija on jonkin edellä esitettyyn kategoriaan kuuluvan henkilön perheenjäsen.

Muita käyttötarkoituksia voisivat olla:

- mahdollistetaan perheenjäsenen vierailu maassa tilanteissa, jossa Schengen-viisumisäännösten mukaisen lyhytaikaisen viisumin tai ulkomaalaislain mukaiset oleskeluluvan saamisen edellytykset eivät täyty,
- hakijan voidaan katsoa kuuluvan ihmisoikeuspuolustajiin ja/tai on EU:n identifioima ns. *person of concern*,
- LHBTIQ+,
- ilmastopakolaisuus,
- suomalaisten yritysten palveluksessa olleet,
- kv. ympäristö-, ihmisoikeus-, ja järjestöjen sekä EU:n ja Naton palveluksessa olleet,
- median edustajat,
- taiteilijat,
- opiskelijat,
- tutkijat,
- oleskeluluvan sijaan humanitaarinen viisumi Suomeen tuloa varten, jotta vältetään laittomasti maassa oleskelua ja tilannetta, jossa ei pääse maasta pois,
- toissijainen suojelu (ao. hlö oleskelee jo Suomessa ja hänen matkustusasiakirjaansa liitetään humanitaarinen viisumi),
- alkuperäiskansat sekä etniset, kielelliset ja uskonnolliset vähemmistöt,
- vammaiset henkilöt,
- pidempiaikaista sairaanhoitoa tarvitsevat.

6. Päätöksenteko ja muutoksenhaku

Päätökseen humanitaarisen viisumin myöntämisestä tekisi maahanmuuttovirasto. Näin ollen muutoksenhaussa noudatettaisiin maahanmuuttoviraston päätöksiin muutenkin sovellettavia muutoksenhakekeinoja.

Maahanmuuttoviraston humanitaarista viisumia koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hakija itse, hänen laillinen edustajansa (esim. asiamies tai huoltaja) sekä tietyissä asioissa myös perheenjäsen.

Jos valitusvaiheessa ilmenisi, että olosuhteet ovat muuttuneet siten, että humanitaarisen viisumin epääminen näyttäytyisi hakijan kannalta virheellisenä, toimivaltainen viranomaislain voisi oman harkintansa mukaan ratkaista asian uudelleen itseoikaisuna, eli suorittaa hallintolain 50 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittaman asiavirheen korjaamisen.

Olosuhteiden muuttuessa hakijan valittavissa olisi, haluaako hän tehdä valituksen vai jättää uuden hakemuksen. Uuden hakemuksen jättäessään hakija voisi myös valita, haluaako hän peruuttaa mahdollisesti aiemmin tekemänsä valituksen.

Toimivaltaisen viranomaisen olisi korjattava päätöksessään oleva asia- tai kirjoitusvirhe joko oma-aloitteisesti tai asianosaisen pyynnöstä. Asiavirhe korjattaisiin käsittelemällä asia uudelleen ja antamalla asiassa uusi päätös. Asiavirheen korjaaminen tarkoittaisi virheellisen päätöksen poistamista ja uuden päätöksen tekemistä. Asiavirheen korjaamismahdollisuus koskisi vain selviä ja luonteeltaan ilmeisiä virheitä. Asiavirhe voitaisiin korjata asianosaisen vahingoksi vain, jos hän suostuu päätöksen korjaamiseen, ellei virhe olisi ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Jos asiavirheessä olisi kyse uudesta päätökseen vaikuttavasta selvityksestä, päätös voitaisiin korjata ainoastaan asianosaisen eduksi. Uuden päätöksen tiedoksiannosta alkaisi kulua uusi valitusaika. Virheen korjaaminen tai sitä koskeva vaatimus ei estäisi valituksen tekemistä eikä valitusaika tai valituksen tekeminen estäisi vaatimasta virheen korjaamista.

7. Kansainväliset oikeussuojakeinot

Humanitaarisen viisumin myöntämättä jättämisen ja siihen liittyvän päätöksentekomenettelyn osalta olisi mahdollista tehdä valitus Suomen valtiota vastaan myös kansainvälisiin lainkäyttö- ja tutkintaelimiin eli käytännössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tai YK:n ihmisoikeussopimusten valitusmenettelyihin, joita on Suomen osalta käytettävissä seitsemän eri ihmisoikeussopimuksen osalta (ICCPR, ICESCR, ICERD, CAT, CEDAW, CRC, CRPD).

Valittaminen edellyttäisi ensin kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämistä hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittajan olisi pitänyt vedota ihmisoikeusloukkauksia vastaaviin seikkoihin jo kansallisessa valitusmenettelyssä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valitus tulee tehdä neljän kuukauden sisällä lopullisen kansallisen ratkaisun antamispäivästä. YK:n valitusmenettelyissä valituksen jättämisen määräajat vaihtelevat sopimuksittain ja komiteoittain.

Ulkoministeriön kokemusten mukaan YK:n valitusmenettelyissä tutkittavaksi ottamisen kynys on huomattavasti matalampi kuin EIT:ssa, sillä komiteat ottavat varsinkin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valituksia käsittelyyn myös kansallisten oikeussuojakeinojen ollessa vielä kesken myöntäen väliaikaismääräyksiä (*interim measures*), joiden nojalla valittajaa ei saa poistaa maasta sinä aikana, kun valitus on sopimusvalvontaelimen tutkittavana. Käsitteleyajat ovat pitkät, viisi, jopa kuusi vuotta, joten vireillä olevilla valituksilla on myös kustannusvaikutuksia Suomessa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat Suomea oikeudellisesti velvoittavia ja niiden täytäntöönpanoa valvovaan Euroopan neuvoston ministerikomiteassa. YK:n sopimusvalvontaelimet antavat sopimusvelvoitteisiin liittyviä suosituksia. Niiden täytäntöönpanoa valvotaan jatkuvassa vuoropuhelussa sopimusvalvontaelinten kanssa.

8. Työryhmän yleishuomioita ja käytännön seikkoja Suomen järjestelmästä

Humanitaarisesta viisumista tulisi luoda uusi itsenäinen maahantulon väylä, joka ei ole liitännäinen jo myönnettyyn oleskelulupaan. Humanitaarisen viisumin myöntäminen voi olla kiireellistä. Tästä syystä sen sitominen jo myönnettyyn oleskelulupaan voisi merkittävästi viivästyttää humanitaarisen viisumien myöntämistä.

Päätösvalta humanitaarisen viisumin myöntämisestä tulisi olla maahanmuutosta vastaavilla viranomaisilla. Pikaisesti kerättyjen kansainvälisten esimerkkien valossa, mikäli näin haluttaisiin, muodollinen päätösvalta humanitaarisen viisumin myöntämisestä voitaisiin antaa myös yksittäiselle viisumivirkailijalle, sillä edellytyksellä että viisumivirkailijalla ei olisi harkintavaltaa humanitaarisen viisumin myöntämiseen, vaan myöntäminen perustuisi toiselta viranomaiselta Suomessa saatavaan lausuntoon ja viisumivirkailijan tarkastusvelvollisuuden kuuluisi vain ao. lausunnon tarkastaminen ja hakijan henkilöllisyyden toteaminen.

Tulisi pohtia, edellyttääkö humanitaarisen viisumihakemuksen tekeminen hakijan laillista maassaoloa sekä pitäisikö edustuston toimipiiri- ja ote- ja vaikutusalueesta tehdä tältä osin poikkeuksia. On todennäköistä, että humanitaarisen viisumin lisäksi hakijalle jouduttaisiin myöntämään myös matkustusasiakirja, joka käytännössä olisi *laissez-passer*.

Humanitaarisen viisumin valmistelu tulisi linkittää ulkomaalaislain kokonaisuudistukseen. Ulkoministeriön esiselvitystyöryhmä näkee riskejä tilanteessa, jossa tehdään itsenäinen humanitaarinen viisumi ilman kokonaisjärjestelmän uudistusta. Mikäli humanitaarista viisumia lähdetäisiin toteuttamaan erillishankkeena, kuuluisi se luontevimmin sisäministeriön hallinnonalalle eikä ulkoministeriön valmisteltavaksi.

9. Vaikutusarvioinnit

Mikäli humanitaarisen viisumin valmistelu etenisi, tulisi sen osalta tuleen tehdä asianmukaiset vaikutusarvioinnit, kuten sen viranomaisvaikutukset, taloudelliset vaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset, mukaan lukien vaikutukset perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

10. Jatkopohdintaan esiselvityksen jälkeen

Esiselvitystä laadittaessa nousi esille muun muassa seuraavia kysymyksiä mahdollista jatko- ja selvitystä varten:

- voiko humanitaarisesta viisumista ja hakemuksesta periä hakijalta maksua,
- palvelukyky humanitaarisissa viisumeissa, myös virka-ajan ulkopuolella,
- hakemuksen jättämisen tavat (sähköinen, paperinen, puhelimitse), käytettävä järjestelmä (UMA), asiakkaan tunnistaminen (edustustossa),
- hakemuksen ja muutoksenhaun kieli (suomi ja ruotsi vai laajempi käsittelykyky),
- oikeusapu ja oikeusavun antaminen humanitaarisen viisumin hakijalle.

===