

Valtioneuvoston periaatepäätös suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoittamisesta Suomen kansainvälisten suhteiden turvaamiseksi

1. Tausta

Venäjän helmikuussa 2022 käynnistämä laajamittainen hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ja Venäjän 21. syyskuuta 2022 julistama liikekannallepano ovat johtaneet Euroopan turvallisuustilanteen muuttumiseen. Venäjän liikekannallepano sekä nopeasti lisääntyvä Suomeen ja Suomen kautta tapahtuva matkailu Venäjältä vaarantaa Suomen kansainvälistä asemaa ja kansainvälisiä suhteita. Epävarmuus liikekannallepanon seurauksista on merkittävää, ja sen vaikutukset on otettava huomioon.

Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumihelpotussopimuksen soveltaminen keskeytettiin osittain 25. helmikuuta 2022 ja kokonaan 12. syyskuuta 2022 alkaen. Suomi alkoi 1. syyskuuta lukien voimakkaasti rajoittaa turistiviisumihakemusten vastaanottoa Venäjällä. Edellä mainitut toimet eivät kuitenkaan ole uudessa tilanteessa riittävästi rajoittaneet turismitarkoituksessa tapahtuvaa matkailua, mukaan lukien kauttakulkuliikennettä Suomen kautta. Suomi on Norjan ohella ainoa Schengen-alueeseen kuuluva Venäjän rajavaltio, joka ei ole pannut toimeen Venäjän federaation kansalaisiin kohdistuvia kansallisia maahantulo rajoituksia.

Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat: hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi luetelmakohdan mukaan rajoittamatta 25 artiklan 1 kohdan soveltamista viisumi evätään, jos hakija saattaa muodostaa uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 19 kohdan mukaisesti tai kansainvälisille suhteille, erityisesti, jos hänet on jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta puolsivat perjantaina 23. syyskuuta 2022, että valtioneuvosto antaisi Venäjän federaation kansalaisten maahantulon ja viisumien myöntämisen merkittävää rajoittamista koskevan periaatepäätöksen Suomen kansainvälisen aseman vakavan vahingoittumisen perusteella. Tämä perustuu seuraaviin seikkoihin:

Venäjän federaation kansalaisten Suomen kautta muihin maihin turismitarkoituksessa tapahtuva matkailu vaarantaa Suomen kansainväliset suhteet etenkin maarajan Venäjän kanssa omaavien EU-maiden kanssa sekä Schengen-yhteistyön osalta. Viro, Latvia, Liettua ja Puola ovat rajoittaneet turismitarkoituksessa tapahtuvaa matkailua Venäjältä, koska ne arvioivat tämän muodostavan vaaran niiden sisäiselle turvallisuudelle. Venäjältä Suomen kautta muualle Eurooppaan suuntautuvan matkailuliikenteen jatkuminen voi muodostaa vaaran näiden Schengen-maiden turvallisuudelle.

Suomella on Schengen alueen pisin maaraja Venäjän kanssa. Suomeen kohdistuu erityinen luottamus ja odotus siitä, että EU:n ja Schengen-alueen raja, joka on myös tuleva Naton ulkoraja, pitää ja että

sen kautta tapahtuvaa pääsyä Schengen-alueelle valvotaan tarkasti. Tämä luottamus voi vaarantua, mikäli turismiliikenne jatkuu. Turismitarkoituksessa tapahtuvan matkustamisen rajoittaminen liittyy myös Suomen suhteisiin Ukrainaan, joka on pyytänyt Suomea rajoittamaan venäläisten turismiliikennettä. Suomen kautta muihin Euroopan maihin suuntautuvan liikenteen jatkuminen tekee mahdolliseksi myös EU:n asettamien Venäjän lentoliikenteen rajoitusten kiertämisen (Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014).

Maarajan Venäjän kanssa omaavat EU-maat ovat maahantulorajoitustensa kautta luomassa uutta valtiokäytäntöä ja tulkintaa Schengen-käytänteistä. Suomen teot ja asema Venäjän rajalla sijaitsevana EU- ja Schengen-maana ovat osa tätä kokonaisuutta. On tärkeää pyrkiä yhtenäisempään linjaan Venäjän Schengen- ja EU-rajanaapureiden kanssa samalla, kun Suomi tavoittelee EU- ja Schengen-tason yhteisiä linjauksia.

Suomen kansainvälisten suhteiden vaarantuminen ei ole arvioitavissa rajatarkastuksessa tai viisumihakemuksen käsittelyssä yksinomaan kulloisenkin viranomaisen toimin erikseen jokaisen yksittäisen matkustajan kohdalla. Kyse on turismitarkoituksessa tapahtuvasta Suomeen matkustamisesta ja kauttakulusta kokonaisuutena sekä sen vaikutuksesta Suomen kansainvälisiin suhteisiin. Tämän vuoksi valtioneuvosto on päättänyt valmistella viranomaisten toiminnan tueksi ohjaavan periaatepäätöksen, jossa todetaan, että tämä vaarantuminen on nyt käsillä.

Suomi on korostanut EU-tason toimien tärkeyttä asian ratkaisemiseksi. Suomi on 20. syyskuuta 2022 lähetetyssä kirjeessään ehdottanut Euroopan komissiolle, että komissio antaisi suosituksen, jonka mukaan ne jäsenvaltiot, jotka estävät maahanpääsyn Venäjän federaation kansalaisilta itse myöntämällään viisumilla, tekisivät sen Schengen-järjestelmässä määrätyn perusteiden, joko kumoamalla tai mitätöimällä henkilön viisumin, tai asettamalla henkilön maahantulokieltoon. Tämä antaisi mahdollisuuden evätä saman henkilön maahantulo toiseen jäsenvaltioon ilman erillistä, tapauskohtaista uusharkintaa. Lisäksi Suomi on EU:n epävirallisessa ulkoministerikokouksessa 19. syyskuuta esittänyt ja aktiivisesti edistää, että EU:n yhtenäisyyden vahvistamiseksi turistiviisumien kieltä tulisi ottaa osaksi EU:n seuraavaa pakotepakettia, jonka valmistelu on käynnistymässä. Koska EU-tason ratkaisut eivät ole toistaiseksi edenneet, pitää valtioneuvosto kansallisia toimia välttämättöminä.

Tämä periaatepäätös ei vaikuta turvapaikanhakijoiden oikeuksiin eikä toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksiin.

2. Valtioneuvoston periaatepäätös suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten matkustamisesta Suomeen ja Suomen alueen kautta

Valtioneuvoston tavoite on antaa tällä periaatepäätöksellä edellytykset sille, että siinä kuvatulla tavoin ja tarkemman ohjeistuksen myötä turismitaskailua Venäjältä rajoitetaan voimakkaasti niin Suomeen kuin kauttakulkuliikenteenäkin Suomen kautta muualle Schengen-alueelle.

Valtioneuvoston tavoitteena on tällä poistaa venäläisten matkailijoiden maahantulosta ja kauttakulusta aiheutuvaa vaaraa Suomen kansainvälisille suhteille.

Valtioneuvosto katsoo, että Venäjän federaation kansalaisten matkailu Suomeen vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita. Tämän vuoksi valtioneuvosto pitää välttämättömänä rajoittaa Venäjän federaation kansalaisten maahantuloa Suomen ulkorajalla. Rajoitukset perustuvat Schengenin rajasäännöstön ((EU) 2016/399) 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantulo edellyttää, että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion

yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai minkään jäsenvaltion kansainvälisiä suhteita. Schengenin säännöstö antaa jäsenmaille liikkumavaraa kansallisia päätöksiä ja linjauksia varten, joissa mm. kansainvälisiin suhteisiin ja turvallisuuteen liittyviä tekijöitä on otettava huomioon.

Valtioneuvoston on sen vuoksi tarpeen vahvistaa suuntaviivat, jotka on valtioneuvoston käsityksen mukaan perusteltua ottaa huomioon Venäjän federaation kansalaisten maahantulon edellytyksiä arvioitaessa, viisumeita myönnettäessä sekä viisumeiden voimassaolon edellytyksiä arvioitaessa. Tämä koskee sekä matkustusta turismitarkoituksessa Suomeen, että kauttakulkua muihin maihin Suomen kautta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viisumihakemusten vastaanottoa rajoitetaan entisestäänkin voimakkaasti viisumia hakevien luottamuksensuojan turvaamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että viranomaistoiminnan ei tule luoda perusteettomia odotuksia maahanpääsulle, jos maahanpääsyn edellytyksiä ei ole. Myös tästä syystä ja viisumin hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi valtioneuvosto pitää perusteltuna antaa Venäjän federaation kansalaisten turismitarkoilun rajoittamista koskevan periaatepäätöksen.

Koska Venäjän federaation kansalaisten matkailua turismitarkoituksessa rajoitetaan ulkorajalla, on ulkoasiainhallinnon toimivaltaisena viisumiviranomaisena perusteltua ottaa tämä huomioon viisumisäännöstön ((EY) N:o 810/2009) 32 artiklan mukaisessa viisumin epäämisharkinnassa ja viisumisäännöstön 34 artiklan mukaisessa viisumien kumoamista ja mitätöintiä koskevassa harkinnassa.

Alla olevien suuntaviivojen toimeenpano ei saa kuitenkaan estää matkustusta, jolla on perusoikeuksien kannalta välttämätön peruste, kuten perhesyyt tai terveydelliset syyt, tai muu perusteltu syy, kuten työnteko. Periaatepäätöksen perusteella ei myöskään saa estää matkustusta, joka on humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi tarpeen. Näissä tapauksissa voidaan harkita viisumisäännöstön 25 artiklan mukaista alueellisesti rajoitettua viisumia.

Nyt vahvistettavat suuntaviivat eivät vaikuta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua ulkorajalla, Schengen- ja muiden EU-jäsenmaiden oleskeluluvalla tai niihin rinnastettavalla muulla kansallisella luvalla matkustaviin eikä kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin.

Valtioneuvoston hyväksymät suuntaviivat maahantulon rajoittamiseksi:

Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti Venäjän federaation kansalaisten maahantulo turismitarkoituksessa Suomen alueelle tai Suomen alueen kautta muihin Schengen-maihin muodostaa sellaisen vaaran Suomen kansainvälisille suhteille, että tämä vaara on valtioneuvoston käsityksen mukaan perusteltua huomioida viisumeita myönnettäessä, viisumeiden voimassaolon edellytyksiä arvioitaessa ja henkilön saapuessa maahan osana maahantulon edellytysten arviointia.

Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytyksenä on, että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita.

Maahantulon edellytysten arvioinnin tekeminen kuuluu Schengenin rajasäännöstön perusteella rajaviranomaisen tehtäväksi rajatarkastuksen yhteydessä kunkin maahantulijan kohdalla erikseen. Schengenin rajasäännöstön 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti maahanpääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt. Päätöksen tekee kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rajatarkastusviranomais.

Viisumin myöntämistä ja maahantulon sallimisen edellytyksiä harkittaessa on perusteltua ottaa huomioon etenkin seuraavat erityisryhmät:

1. Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenet (puolisot, vanhemmat, isovanhemmat, lapset, lapsenlapset ja huollettavana olevat henkilöt sekä vakiintuneen parisuhteen perusteella viisumia hakevat);
2. jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueen jäsenvaltion tai Sveitsin valaliiton kansalaisten perheenjäsenet direktiivin EY/2004/38 tarkoittamalla tavalla;
3. henkilöt, jotka ovat tulossa Suomeen lyhytaikaista, viisumilla tapahtuvaa työntekoa varten;
4. kuljetus- ja logistiikka-alan henkilöstö matkustaessaan Suomeen työtehtävissään;
5. liikematkustajat, joilla on välttämätön syy matkustaa liiketoiminnan vuoksi;
6. opiskelijat, jotka tulevat Suomeen lyhytaikaista (alle 90vrk) opiskelua varten, mukaan lukien pääsykokeeseen osallistuminen;
7. henkilöt, joiden maahantulon perusteena on vakiintunut hoitosuhde Suomessa sijaitsevassa hoitolaitoksessa;
8. henkilöt, jotka ovat omistaneet asunnon tai kiinteistön Suomessa ennen 30.9.2022 siltä osin, kuin matkan tarkoituksena on välttämätön asunnon tai kiinteistön huolto- tai hoitotyö;
9. Suomeen akkreditoitu tai sinne lähetetty Venäjän federaation diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökunta sekä heidän perheenjäsenensä, diplomaattiset kuriirit sekä Venäjän federaation diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilöstö, joka käyttää Suomen aluetta kauttakulkumatkalla virallisten tehtäviensä hoitamiseksi, ja heidän perheenjäsenensä;
10. muut erityisestä syystä matkustavat henkilöt yksilöllisen harkinnan perusteella.

Rajavartiolaitos antaa tarkemman ohjeistuksen erikseen niistä erityisryhmistä, joiden maahantuloon ei liity sellaista vaaraa Suomen kansainvälisille suhteille, että maahantuloa näiden suuntaviivojen perusteella tulisi rajoittaa.

Ulkoministeriö ohjeistaa Venäjän federaation kansalaisten viisumihakemusten osalta Suomen edustustoja tässä periaatepäätöksessä vahvistettujen suuntaviivojen mukaisesti.

Tämän periaatepäätöksen suuntaviivoja sovelletaan 30. syyskuuta 2022 lähtien. Suuntaviivat ovat toistaiseksi voimassa. Valtioneuvosto seuraa tarkasti periaatepäätöksen vaikutuksia ja tilanteen kehittymistä sekä päivittää tarvittaessa periaatepäätöksen suuntaviivoja.